

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

DAJ-D-010-2016

N° 39519-MINAE

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Y EL MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA

Con fundamento en los artículos 1°, 6°, 9°, 50, 130, 140 incisos 3), 8), 18) y 20), y 146 de la Constitución Política; los artículos 1, 4, 21, 25 y 27 de la Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978; los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente y Energía, Ley N° 7152 del 5 de junio de 1990; los artículos 1, 2, 6, 32 y 35 de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 del 4 de octubre de 1995; los artículos 13 y 18 de la Ley Forestal, Ley N° 7575 del 13 de febrero de 1996; la Ley N° 7416, de 30 de junio de 1994, que ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica y Anexos; la Ley N° 7615 del 24 de julio de 1996, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; los artículos 38, 39 y 58 de la Ley de Biodiversidad, Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998; el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN del 25 de julio de 2014; y el Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N° 34433-MINAE del 11 de marzo del 2008; y,

Considerando:

I.—Que el artículo 1° de la Constitución Política señala que Costa Rica es una República multiétnica y pluricultural. En consonancia, se deben reconocer las diferencias en la forma de gestionar la conservación y hacer uso sostenible de los recursos naturales, esto en aquellos espacios geográficos, marinos y continentales, en donde se han creado o se creen áreas silvestres protegidas y han existido o se identifiquen grupos humanos con tradición histórica de uso de los recursos naturales, silvestres, terrestres o marinos.

II.—Que el artículo 9 de la Constitución Política establece que el Gobierno de Costa Rica es popular, representativo y participativo.

III.—Que el artículo 50 de la Constitución Política dispone que es obligación del Estado procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país. Asimismo, incorpora el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

IV.—Que el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, señala que *“...el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes...”*.

V.—Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica, su utilización sostenible y la distribución justa y equitativa en sus beneficios.

VI.—Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica establece en su preámbulo el reconocimiento a la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Asimismo, expresa la determinación de las partes a conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

VII.—Que el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica establece la obligación de cada Parte de elaborar directrices para la selección, establecimiento y ordenación de áreas protegidas;

reglamentar y administrar la conservación de la diversidad biológica dentro y fuera de áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; y, además, promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.

VIII.—Que para la consecución de sus objetivos, el Convenio sobre la Diversidad Biológica faculta a la Conferencia de las Partes a examinar y tomar las medidas necesarias para la consecución de estos objetivos.

IX.—Que la séptima reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica respaldó las resoluciones adoptadas en el V Congreso Mundial de Parques en 2003. Mediante la Decisión N° VII/28 adoptó el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, con el objetivo general de respaldar su creación y mantenimiento. El Programa de Trabajo establece, entre otras, las siguientes obligaciones para las Partes: “...2.1.2. *Reconocer y promover el conjunto más amplio de los tipos de gobernanza de las áreas protegidas en relación con su potencial de logro de las metas de conservación de conformidad con el Convenio, en lo que pudieran incluirse las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales, y reservas privadas de la naturaleza. El fomento de estas áreas debería realizarse mediante mecanismos legales, de política, financieros y comunitarios, 2.1.3. Establecer políticas y mecanismos institucionales, con la plena participación de las comunidades indígenas y locales, para facilitar el reconocimiento legal y la administración eficaz de las áreas conservadas por las comunidades indígenas y locales, de manera consecuente con los objetivos de conservar tanto la diversidad biológica como los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales, 2.1.4. Utilizar los beneficios sociales y económicos generados por las áreas protegidas para aliviar la pobreza, en concordancia con los objetivos de la administración de áreas protegidas, 2.1.5. Comprometer a las comunidades indígenas y locales y a los interesados directos pertinentes en la planificación participativa y la gobernabilidad, recordando los principios del enfoque por ecosistemas, (...) 2.2.2. Aplicar planes e iniciativas específicos para involucrar eficazmente a las comunidades indígenas y locales, respetándose plenamente sus derechos en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables y a los interesados en todos los niveles de la planificación, creación, gobernabilidad y administración de las áreas protegidas, con énfasis particular en identificar y eliminar las barreras que impiden la participación adecuada...*”. Asimismo, establece la obligación para las partes de desarrollar mejores prácticas de planificación y administración, gobernabilidad y participación de las áreas protegidas.

X.—Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza reconocen varios modelos de gobernanza de áreas protegidas.

XI.—Que el Estado Costarricense ejerce dominio y jurisdicción exclusiva sobre los recursos de la biodiversidad existentes en los espacios continentales y marinos sobre las que exista o pueda llegar a existir jurisdicción nacional, de acuerdo a las leyes nacionales y los tratados internacionales.

XII.—Que la Sala Constitucional (resolución N° 2013-10540) presenta el Principio de Desarrollo Sostenible Democrático, que garantiza el aprovechamiento sostenible de los recursos existentes por las presentes generaciones y asegura la subsistencia de las futuras generaciones, asegurando que el acceso a los recursos y la riqueza generada se distribuya justa y equitativamente en toda la sociedad, incluyendo especialmente a las personas que componen el sector social y productivo vinculados al uso de la biodiversidad.

XIII.—Que el máximo Tribunal Constitucional (resolución N° 2000-8019) apunta en relación con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, que “...*de este principio, se evidencia claramente la importancia que a nivel internacional se da a las cuestiones ambientales, y en general, sobre todo, a la participación de la sociedad civil en decisiones de gran trascendencia para la comunidad. Al ser Costa Rica un Estado signatario, este instrumento ciertamente la obliga y condiciona, pues esa es la consecuencia de su suscripción. Así, su propósito es que las decisiones gubernamentales sean consecuencia de una discusión que no se constriña a pequeños núcleos oficiales o de intereses parcializados, sino que sean tomadas en consideración otras opiniones, con la apertura necesaria para crear el debate ampliado, aunque sin dejar de cumplirse, claro, los requisitos que establece la legislación correspondiente. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la*

Administración Pública, aunque sí por supuesto, de una forma de gobierno más democrática, que amplía los foros de debate sobre temas como el de la protección al medio ambiente, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia... ”.

XIV.—Que la Ley Orgánica del Ambiente establece en su artículo 2 inciso a) que el Estado y los particulares deben participar en la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, las cuales son de utilidad pública e interés social. Además, en el inciso c) de ese artículo, reconoce también que el Estado debe velar por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.

XV.—Que la Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 6 establece que el Estado fomentará la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente. De similar manera, la Ley de Biodiversidad, en su artículo 10 inciso 2), establece como uno de sus objetivos el promover la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso ecológicamente sostenible de la biodiversidad, para procurar la sostenibilidad social, económica y cultural.

XVI.—Que la Ley de Biodiversidad establece en el artículo 1 que tiene como objeto la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, y reconoce de manera expresa la necesidad de distribuir en forma justa y equitativa los beneficios y costos derivados. De igual manera, el artículo 9 reconoce que la biodiversidad tiene importancia decisiva y estratégica para el desarrollo del país y son indispensables para el uso doméstico, económico, social, cultural y estético de sus habitantes. Además, reconoce el deber del Estado y los particulares de velar por la utilización sostenible de la biodiversidad, de modo que las posibilidades y oportunidades de su uso y sus beneficios se garanticen de manera justa para todos los sectores de la sociedad y para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

XVII.—Que la Ley de Biodiversidad establece en su artículo 58 que las áreas silvestres protegidas son zonas geográficas delimitadas, las cuales han sido declaradas como tales por representar significado especial por sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas y por su significado histórico y cultural. Estas áreas estarán dedicadas a la conservación y a proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los valores culturales y los servicios de los ecosistemas en general.

XVIII.—Que el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN, establece en sus artículos 4 y 5 que la rectoría del sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial la ejerce el Ministro de Ambiente y Energía, para coordinar, articular y conducir las actividades del sector y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo.

XIX.—Que la Política Nacional de Biodiversidad, oficializada mediante Decreto Ejecutivo N° 39118-MINAE, tiene como Eje de Política N° 3 “...*fortalecer la participación social en la gestión de la biodiversidad, la distribución justa y equitativa de sus beneficios y reducir la vulnerabilidad de poblaciones menos favorecidas, donde hay ecosistemas esenciales, amenazados y de alto valor ecológico...*”. Con miras a alcanzar este eje, el Lineamiento N° 3.3. establece que el Estado “...*reconoce los aportes a la conservación por parte de las comunidades locales y pueblos indígenas, y acepta diferentes formas de gobernanza, favoreciendo a aquellos grupos de mayor vulnerabilidad social, económica y cultural (territorios indígenas, mujeres, comunidades locales que conviven con los bosques, etc.)...*”.

XX.—Que las Políticas para las Áreas Silvestres Protegidas, del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, fueron aprobadas en el Consejo Nacional de Áreas de Conservación según acuerdo 03 de la sesión extraordinaria N° 03-2011, ratificado en la sesión ordinaria N° 06-2011; cuyos principios son, entre otros: “...*Participación pública: la gestión del sistema de áreas silvestres protegidas incorporará a las comunidades locales, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y organizaciones de la sociedad civil, reconociendo el conocimiento tradicional y las prácticas ancestrales. Costos y beneficios de la conservación: Los costos y beneficios sociales, ambientales y económicos derivados de la gestión de las*

áreas silvestres protegidas deben ser asumidos por la sociedad en general, buscando sobre todo favorecer a las comunidades aledañas a las mismas. Equidad social: La gestión de las áreas silvestres protegidas tendrá un enfoque de equidad social, abordando y superando todas las formas sociales, económicas, culturales y políticas de exclusión e inequidad a través de mecanismos concretos de redistribución de riqueza, identificación de recursos y oportunidades, así como promoviendo la construcción de un verdadero balance intercultural y de género, en la toma de decisiones en todos los niveles...”. Asimismo, la Política N° 2 establece: “Participación pública: La gestión de las áreas silvestres protegidas incorporará instrumentos y mecanismos de participación pública que permitan la aplicación de diferentes modelos de gobernanza en la gestión de las áreas silvestres protegidas. A la vez, promoverá en la población, la capacidad de incidir en la toma de decisiones y políticas públicas y su incorporación como sujetos activos de la conservación y protección de la biodiversidad.”.

XXI.—Que el Plan Nacional de Desarrollo cuenta con tres pilares: 1. Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad, 2. Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad, y 3. Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción. Asimismo, el objetivo sectorial en materia ambiental es “...fortalecer la conservación y el uso sostenible del patrimonio genético, natural y cultural, a partir de un ordenamiento territorial y marino basado en una participación concertada, que asegure el respeto, ejercicio y goce de los derechos humanos...”.

XXII.—Que la Contraloría General de la República en la Resolución N° R-DC-057-02015 de las 15:00 horas del 8 de junio del 2015, entre sus considerandos, apunta que “...esta Contraloría no se opone a la búsqueda de alternativas para contar con un esquema orientado a una gestión compartida, entre el Estado y las comunidades, siempre que la solución resulte legal o con arreglo a la legislación ya existente pero es necesario que exista claridad y certidumbre del modelo, en particular en el manejo de los ingresos por visita al parque. Tratándose de la protección de Parques Nacionales y de riquezas naturales en general, la participación de las propias comunidades ha ganado terreno en los últimos años y es una realidad siempre a considerar, sin dejar de lado la normativa con que se cuente...”.

XXIII.—Que es de máximo interés público realizar acciones para que se establezcan las condiciones técnicas y legales necesarias para la aplicación de los distintos modelos de gobernanza en áreas silvestres protegidas. Tal es el caso de la Directriz Presidencial N° 26-2014 del 14 de noviembre de 2014, la cual instruye al Consejo Nacional de Áreas de Conservación para que, de manera conjunta con la comunidad local, se establezcan las condiciones necesarias para que el modelo de gobernanza convenido en el Parque Nacional Cahuita, continúe operando como una forma de gestión y gobernanza de un área protegida en Costa Rica. **Por tanto,**

DECRETAN:

“RECONOCIMIENTO DE LOS MODELOS DE GOBERNANZA
EN ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DE COSTA RICA”

Artículo 1°—Para los efectos respectivos, se reconoce como definición de Gobernanza de áreas silvestres protegidas: las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se asume la responsabilidad y ejerce el poder, cómo se toman decisiones sobre temas de interés público y cómo los ciudadanos y otros sectores plantean sus posiciones. La gobernanza de recursos naturales y áreas silvestres protegidas depende de la historia, de cultura, de los derechos tradicionales, el acceso a la información, de la presencia de mercados, de flujos financieros y de una variedad de influencias informales en decisiones.

Artículo 2°—Es objetivo del Gobierno de la República, a través de Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), consolidar un sistema para la conservación *in situ* de la biodiversidad que sea comprensivo, participativo, eficazmente gestionado y ecológicamente representativo.

Lo anterior, por medio del reconocimiento, promoción y fortalecimiento de los diferentes modelos de gobernanza, que garanticen la provisión a largo plazo de bienes y servicios ecosistémicos y el cumplimiento de los objetivos de conservación de cada área protegida. Esto según el marco normativo vigente e impulsando las reformas legales necesarias para su plena implementación.

Artículo 3°—Con base en lo desarrollado por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica y en el marco de la legislación nacional vigente, es posible reconocer los siguientes modelos de gobernanza:

- a) **Gobernanza gubernamental:** uno o más organismos gubernamentales (a nivel nacional o local) detentan la autoridad, la responsabilidad y rinden cuentas por la gestión del área silvestre protegida, además, determinan sus objetivos de conservación y desarrollan y ejecutan su plan de gestión. El Estado puede tener o no la propiedad del área, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente. Bajo este modelo, el Gobierno retiene el control general y toma las decisiones fundamentales, pero podrá delegar en otros actores la planeación o tareas de gestión. Asimismo, existe la obligación del Estado de informar o consultar a los interesados todo lo relacionado con el establecimiento y gestión del área silvestre protegida.
- b) **Gobernanza compartida:** áreas protegidas basadas en mecanismos y procesos institucionales en los que, formal o informalmente varios actores, tanto de la Administración Pública como ajenos a ella, comparten las responsabilidades, la toma de decisiones y los beneficios, según el marco normativo vigente.
- c) **Gobernanza Privada:** este modelo de Gobernanza incluye individuos, corporaciones y organizaciones no-gubernamentales. La autoridad para gestionar la tierra recae sobre los propietarios quienes determinan los objetivos de conservación, desarrollan y hacen cumplir los planes de gestión y tienen a su cargo las decisiones, sujetos a la legislación gubernamental y las restricciones específicas del sitio. Incluye áreas conservadas establecidas por propietarios individuales, por organizaciones con o sin ánimo de lucro.
- d) **Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales:** En el caso de territorios indígenas, son aquellos establecidos y administrados por pueblos indígenas. Por su parte, la gobernanza de comunidades locales implica un área conservada, declarada y administrada por organizaciones locales.

Artículo 4°—La determinación de un modelo de gobernanza, dependerá de la realidad específica de cada área silvestre protegida, considerando su contexto histórico, social, cultural y ambiental, los actores e instituciones interesados o involucrados, la situación geográfica, las amenazas y los recursos naturales protegidos. Además, dependerá de su comprensión en relación con el marco normativo vigente.

Artículo 5°—El modelo de gobernanza responderá a los objetivos de conservación del área silvestre protegida y debe ser adoptado con miras a su efectiva protección, garantizando una amplia y equitativa participación de los diferentes actores y sectores sociales; junto a una distribución justa y equitativa de los beneficios que genere.

Artículo 6°—La calidad de la gobernanza en un área silvestre protegida, debe ser analizada según los siguientes principios:

- a) **Legitimidad y voz:** implica el compromiso de procurar una participación amplia y activa de los actores sociales en la gestión de las áreas protegidas, mediante un diálogo transparente basado en el respeto mutuo y en la búsqueda de consensos para lograr soluciones. Se debe garantizar el derecho al acceso a la información necesaria, así como que todos los interesados reciban la información adecuada y suficiente para la toma de decisiones o la emisión de un criterio (difusión de la información). Se debe procurar que todos los actores sociales interesados estén representados y que sus aportes sean tomados en cuenta para la toma de decisiones. Los grupos vulnerables, tales como pueblos indígenas, mujeres y jóvenes, deben recibir apoyo especial y se debe erradicar la discriminación de cualquier tipo.
- b) **Subsidiaridad:** La responsabilidad de la gestión debe recaer sobre la institución u organización con mayor cercanía a los recursos naturales.
- c) **Dirección:** la gestión del área protegida debe orientarse hacia una visión estratégica a largo plazo para cumplir con los objetivos de conservación. Esta visión debe crearse e implementarse considerando las complejidades históricas, sociales, culturales y ecológicas del área protegida. Asimismo, la gestión debe compatibilizarse y armonizarse a las políticas, planes y estrategias respectivas, así como con las

obligaciones internacionales contraídas por el país, incluyendo el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Con base en la gestión adaptativa, la dirección del área protegida debe ser evaluada para monitorear sus resultados.

- d) **Desempeño:** se requiere una evaluación continua de la eficacia de la gestión del área protegida que permita realizar los ajustes necesarios. Esta evaluación requiere también que sus resultados y las lecciones aprendidas de la gestión sean compartidas con todos los actores interesados. Una de las metas permanentes en el desempeño de la gestión debe ser el fortalecimiento de capacidades de las comunidades locales y otros actores interesados.
- e) **Responsabilidad y rendición de cuentas:** se debe garantizar una cultura de transparencia de los funcionarios públicos hacia los actores sociales interesados, incluyendo el acceso oportuno y completo a la información sobre los procesos de toma de decisiones, sus derechos y la manera de reclamar su cumplimiento. Implica también una apertura a la retroalimentación por parte de la sociedad civil sobre el desempeño de la institución.
- f) **Justicia y derechos:** se debe procurar una distribución justa y equitativa de los costos y los beneficios derivados de la creación y gestión del área protegida, incluyendo ejecutar acciones concretas para el respeto de los derechos (colectivos o individuales, legales o consuetudinarios) de las comunidades locales y pueblos indígenas sobre los recursos naturales, el respeto a los derechos humanos y reparar, en la medida de lo posible, las violaciones pasadas a sus derechos. Asimismo, en el caso de los pueblos indígenas se debe actuar en apego a los acuerdos internacionales que regulan el tema (incluyendo la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo).

Artículo 7°—Con base en los mandatos establecidos en la Política Nacional de Biodiversidad y las Políticas para las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el Gobierno de la República gestionará los procesos necesarios para reconocer y fortalecer plenamente los diversos modelos de gobernanza que se desarrollan en las áreas silvestres protegidas de acuerdo a la realidad y el marco normativo costarricense.

Artículo 8°—Rige a partir de su publicación.

Dado en el distrito de Cahuita, cantón de Talamanca.—Limón, a los veintiséis días del mes de febrero del año dos mil dieciséis.

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA

Edgar Gutiérrez Espeleta
Ministro de Ambiente y Energía