



Del conflicto a la participación ciudadana en la gobernanza compartida del Parque Nacional Cahuita: análisis del estado actual del modelo

Sociólogo especialista en desarrollo sostenible con énfasis en conservación de los recursos biológicos. Profesor en la Universidad de Costa Rica y consultor (josel.foro@gmail.com).

..... || **José Luis Fournier**

El 7 de setiembre de 1970 se estableció el Monumento Nacional Cahuita con el objetivo de proteger el arrecife de coral que se encuentra en punta Cahuita, en el Caribe sur costarricense (figura 1). Según Fonseca y Weitzner (1999), este es un punto de quiebre para la comunidad de Cahuita, ya que con la creación de tal área silvestre protegida (ASP) gran parte de las actividades productivas y de subsistencia de los residentes fueron vetadas, lo que produjo un choque entre el Estado y la comunidad. El 30 de abril de 1978 se constituyó el Parque Nacional Cahuita (PNC), aumentando las limitaciones y generando más polémica e inconformidad (Ibid.).

Los conflictos entre el Estado y la comunidad empezaron con la creación del Parque y alcanzaron su mayor algidez con el alza de las tarifas de ingreso a las ASP decretada por el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) en 1994. La comunidad se pronunció en contra del aumento, pues consideraba que afectaba directamente la economía local, y conformó un Comité de Lucha (Ibid.). Luego de arduas negociaciones, se acordó lo siguiente: crear un Comité de



Volver al índice

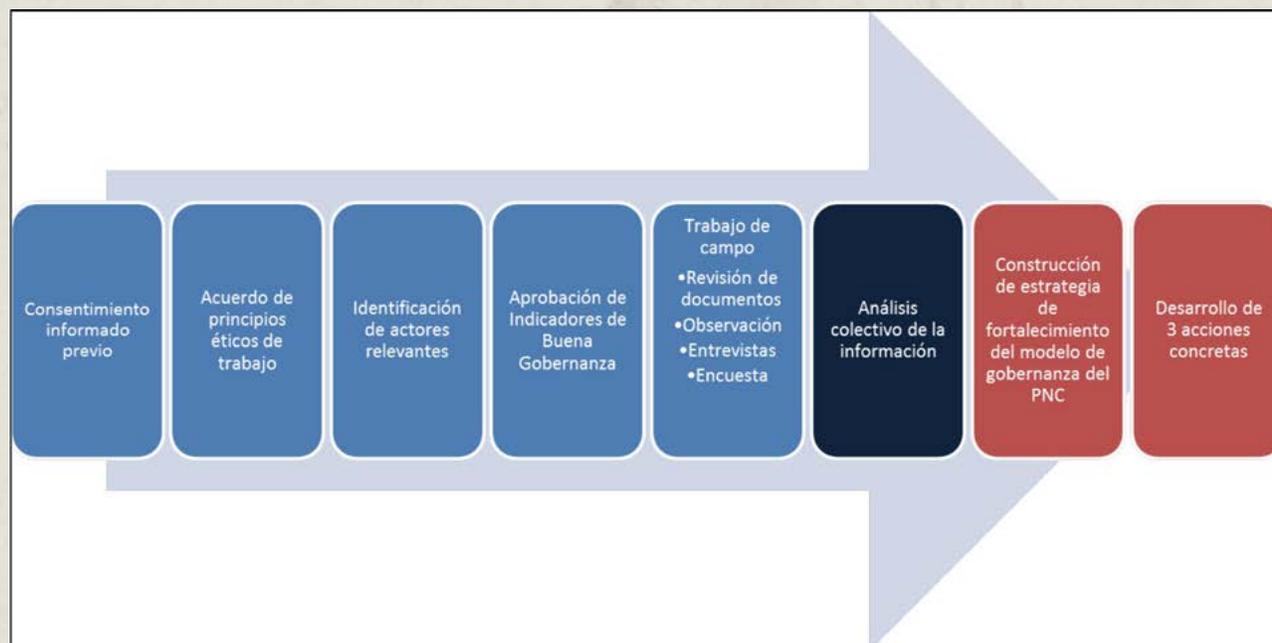


Figura 1. Muelle histórico en Parque Nacional Cahuita

Servicios, compuesto por funcionarios del Minae y representantes de la comunidad, para coadministrar los servicios del PNC; además, no se cobraría el ingreso a playa Blanca, que es la única playa a la que tiene acceso la comunidad, y, finalmente, la comunidad podría administrar las donaciones que hacen los turistas cuando ingresan al PNC por ese sector. En 1998, se firmó el decreto ejecutivo 26929-Minae que dio respaldo legal al acuerdo.

Actualmente, el ente a cargo de la gobernanza del PNC se denomina Consejo Local para la Administración y Manejo

Compartido del Parque Nacional Cahuita (CLAMCPNC), y está compuesto por dos representantes de la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita (Adic), uno del sector educativo, uno del sector pesquero y otro de la Asociación de Guías Naturalistas de Cahuita (Asoguinaca) -como integrante del sector turismo-. Como representante estatal del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), el administrador del PNC es parte del ente.



Fuente: Elaboración propia

Figura 2. Etapas del proceso de investigación

Este artículo presenta los principales resultados de una investigación recién concluida sobre el modelo de gobernanza compartida que se desarrolla en el PNC (Fournier, 2015). El objetivo de la investigación fue analizar, en conjunto con el CLAMCPNC y actores locales, el modelo de gobernanza del PNC a fin de diseñar una estrategia de acompañamiento y desarrollar acciones concretas para el fortalecimiento del modelo del ASP. El estudio tiene como antecedentes las investigaciones de Weitzner (2000) y Fonseca (2009) y su relevancia radica en que se prosigue la línea de investigación de ambas pesquisas, con el propósito de actualizar y comparar el estado de una experiencia pionera en el país. Además, se aportó al fortalecimiento de la gobernanza del PNC.

La estrategia metodológica de la investigación se desplegó en dos etapas (figura 2). En la primera se analizó el modelo de gobernanza del PNC, con base en el método de evaluación de gobernanza de Abrams, Borrini-Feyerabend, Gardner y Heylings (2003) y en la metodología de Cifuentes, Izurieta y de Faria (2000). En la segunda etapa se construyó y se desarrolló, junto con el CLAMCPNC, una estrategia de fortalecimiento del modelo de gobernanza del PNC. La investigación se fundamentó en el enfoque investigación-acción, que propicia la participación activa de los actores locales en todas las etapas del proceso investigativo y permite definir la mejor manera de solventar los problemas del caso en estudio (López, 2013).

El primer paso fue informar a actores locales de Cahuita sobre la investigación. Posteriormente, junto con el CLAMCPNC, se definieron principios éticos de trabajo y se aprobaron y modificaron los indicadores de la investigación a criterio del ente. Luego se realizó el trabajo de campo para analizar el modelo de gobernanza, se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos para complementar las diferentes características de ambos enfoques. Las técnicas aplicadas fueron las siguientes:

- Revisión de documentos oficiales del PNC y análisis cuantitativo de actas en las sesiones ordinarias y extraordinarias en el periodo 2008-2012 del CLAMCPNC.
- Observación no participante en las reuniones ordinarias del CLAMCPNC y en el funcionamiento diario del ASP.
- Entrevistas a los miembros del CLAMCPNC, líderes comunitarios, personal del PNC y funcionarios del Área de Conservación La Amistad-Caribe.
- Encuesta en la comunidad de Cahuita, utilizando la técnica del muestreo polietápico por conglomerados con selección sistemática y simple; el margen de error fue del 5,9 % con un 90 % de confianza.

El siguiente paso fue realizar un análisis colectivo de la información por medio de un taller dirigido al CLAMCPNC,

funcionarios del PNC y líderes comunitarios. Se presentaron y validaron los resultados parciales de la investigación, se realizó un análisis FODA del modelo de gobernanza del PNC y se propusieron acciones para mejorarlo. Finalmente, se construyó y desarrolló un plan de fortalecimiento de la gobernanza del PNC.

El modelo de gobernanza implementado en el PNC promovió una unión entre la comunidad y el ASP. Esta es una de las razones por las que hay un amplio apoyo a la existencia del PNC: un 97 % (91,1 %-100 %) ¹ de la población respalda su presencia. Los miembros del CLAMCPNC y líderes comunitarios en general consideran que la comunidad apoya al Parque por los beneficios que conlleva; el 90 % (84,1 %-95,9 %) de la población de Cahuita opina que el PNC le brinda beneficios a la comunidad. El ASP es valorada desde tres dimensiones: la ambiental, la social y la económica. Cabe destacar la importancia del área para la economía local: un 59,3 % (53,4 %-65,2 %) de la población labora en alguna actividad del sector terciario vinculada al PNC.

El CLAMCPNC es el ente formal por medio del cual la comunidad de Cahuita participa en el manejo y la administración del ASP. La mayoría de personas de la comunidad que conocen el

¹ Teniendo la encuesta un margen de error del 5,9 %, los datos entre paréntesis corresponden a la estimación por intervalo de cada dato para la población total de la comunidad de Cahuita, con un 90 % de confianza.

CLAMCPNC considera que este permite la participación efectiva de la comunidad; el 88 % (82,1 %-93,9 %) de la población que conoce el manejo conjunto considera que este es adecuado; y, de ellos, un 60 % (54,1 %-65,9 %) consideró (se podían mencionar varias opciones) que es adecuado porque permite la participación de la comunidad, y un 34 % (28,1 %-39,9 %) destacó el hecho de que se dan beneficios tangibles para el PNC y/o la comunidad.

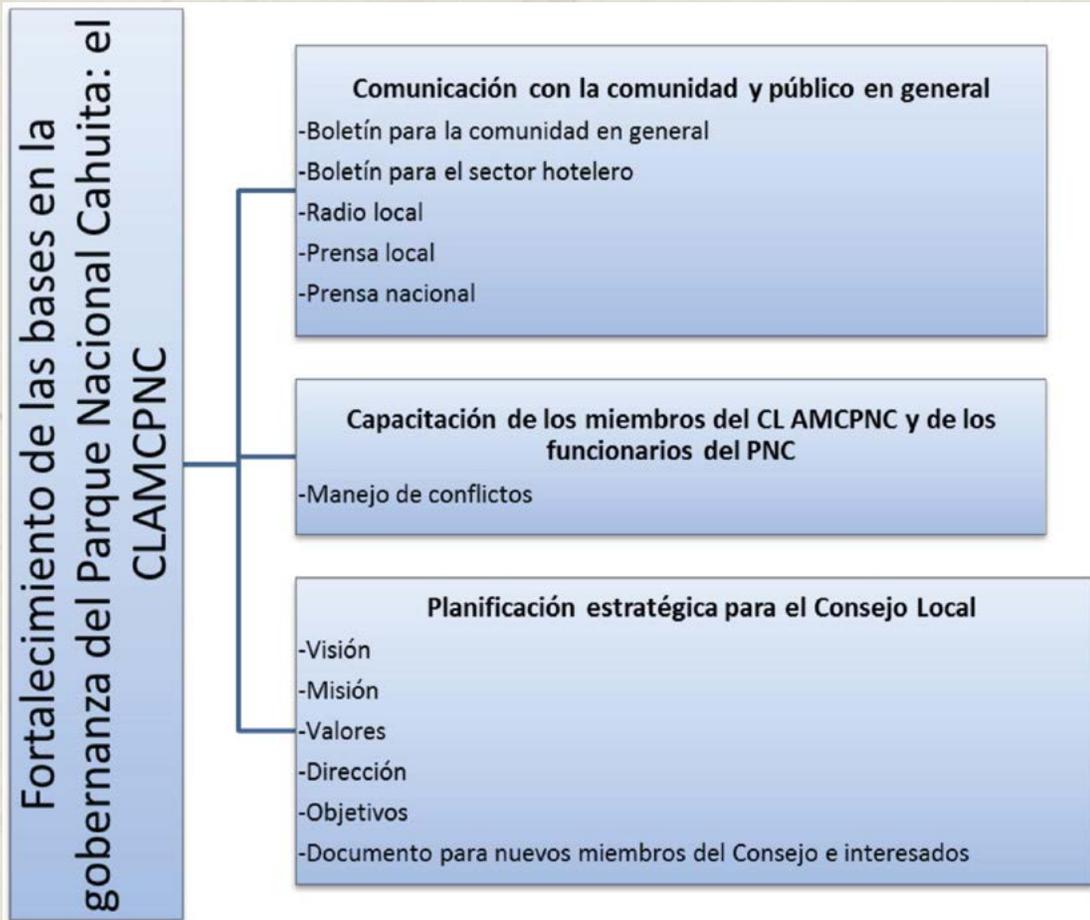
A la hora de implementar las decisiones tomadas, los representantes estatales y comunales se mostraron satisfechos con la manera como se ha implementado lo decidido: se ejecuta entre un 85 y un 90 % de lo propuesto. A la hora de tratar un tema se da una amplia discusión entre todos los miembros y, cuando se toma una decisión, generalmente es por consenso. Se ha logrado un buen entendimiento entre comunidad y Estado. Toda esta dinámica de toma de decisiones es una de las fortalezas del modelo.

El CLAMCPNC ha realizado diversos aportes en el PNC, especialmente en el mantenimiento y construcción de infraestructura. Asimismo, el CLAMCPNC contribuye con la contratación de personal, pero, aun así, hay un faltante de trabajadores (especialmente en temporada de alta visitación). De no ser por los funcionarios contratados por el Consejo Local, habría mayores problemas. El ente ha realizado diversos aportes a la comunidad de Cahuita: construcción de infraestructura, desarrollo de programas de educación ambiental y reciclaje y aportes

a instituciones educativas de la zona, entre otros. Cuando se estableció el PNC, la comunidad de Cahuita asumió los costos de la conservación, ya que se prohibieron sus principales actividades productivas. El modelo de gobernanza implica una retribución de beneficios y un empoderamiento de la comunidad.

En el PNC faltan recursos para cumplir con todas las tareas necesarias para su funcionamiento óptimo. Las dos principales fuentes de ingreso son el presupuesto ordinario estatal y las donaciones de los turistas que acceden por playa Blanca, las cuales son administradas por el CLAMCPNC. El PNC se ve beneficiado por la caja chica que aporta el Consejo Local, sin la cual el faltante sería mayor. El manejo y control de los recursos ha sido central para el CLAMCPNC, y es supervisado en distintos niveles, rindiéndose informes diarios, semanales, mensuales, trimestrales y anuales.

Uno de los principales aspectos por fortalecer es la comunicación del CLAMCPNC con la comunidad. Los líderes cahuiteños entrevistados manifestaron que la comunicación del CLAMCPNC hacia sus grupos es insatisfactoria. En la encuesta se determinó que un 41 % de la población (35,1 % - 46,9 %) conoce el Consejo Local; de ellos, el 21 % (15,1 % - 26,9 %) se entera de las decisiones que se toman. La población se informa del CLAMCPNC asistiendo a reuniones de organizaciones comunales y por información oral. Esto evidencia la importancia de una organización comunal fuerte en un modelo de gobernanza compartida (Weitzner, 2000).



Fuente: Elaboración propia

Figura 3. Plan de fortalecimiento.

A partir de los resultados de la investigación, el trabajo en un taller de validación y lo discutido con el CLAMCPNC, se formuló y se desarrolló el plan de fortalecimiento de la gobernanza del PNC (figura 3):

1. Comunicación con la comunidad: Se publicó cinco ediciones de un boletín en Cahuita. Además, se consiguió un espacio en la estación provincial

Radio Casino para dar a conocer y analizar el modelo de gobernanza. Asimismo, se publicó un artículo con temas elegidos por el CLAMCPNC en los principales medios nacionales y uno provincial.

2. Capacitación para los miembros del CLAMCPNC y personal del PNC (figura 4): Se desarrolló una capacitación para fortalecer el tema de manejo de conflictos, debido a que



Figura 4. Taller “Buscando resolver nuestros conflictos en el PNC”.

el ente ha mediado en conflictos socioambientales sin recibir capacitaciones al respecto. Además, los funcionarios del PNC deben enfrentar situaciones conflictivas con diversas personas y actores locales.

3. **Planificación estratégica:** El Consejo Local no tenía clara una planificación estratégica que guiara el trabajo del CLAMCPNC. Entonces, se realizó un taller sobre planificación estratégica dirigido a los miembros de aquel Consejo, en el cual ellos elaboraron valores,

objetivos, visión y misión para guiar el trabajo del ente.

El modelo de gobernanza compartida del PNC es único en el país, ya que permite la participación comunitaria formal en el manejo de un ASP en conjunto con el Estado. Con casi dos décadas de experiencia, su éxito consiste en su labor a lo largo de estos años y en permitir que comunidad y Estado trabajen juntos, superando fricciones y limitantes del pasado, lo cual ha conllevado beneficios para ambas partes. Sin embargo, existe un

vacío legal en el país respecto a la gestión compartida de ASP; no hay un marco específico al respecto, lo que ha provocado incertidumbre. El 3 de febrero de 2015 se publicó en el diario oficial *La Gaceta* (digital) una directriz presidencial en la que se instruye al Consejo Nacional de Áreas de Conservación en el sentido de que, en conjunto con los representantes de las organizaciones de la comunidad de Cahuita, se establezcan las condiciones técnicas y legales necesarias para que el modelo de gobernanza en el PNC continúe operando. Es urgente una solución legal definitiva y aprovechar las lecciones aprendidas en Cahuita para promover espacios de participación ciudadana en otras áreas protegidas donde el contexto sea adecuado. La presente investigación puede servir de insumo para ello.

Referencias

- Abrams, P., Borrini-Feyerabend, G., Gardner, J. & Heylings, P. (2003). *Evaluating Governance: A handbook to accompany a participatory process for a protected area*. Canada: Parks Canada, Tilcepa, UICN, CEESP/WCPA.
- Cifuentes, M., Izurieta, A. & de Faria, H. (2000). *Measuring Protected Area Management Effectiveness*. Costa Rica: WWF Centroamérica.
- Fonseca, M. (2009). *Comanejo de Áreas Silvestres Protegidas en Costa Rica: Análisis comparativo de las experiencias del Parque Nacional Cahuita y el Parque Nacional Marino Ballena*. Tesis de Maestría en Geografía, Universidad de Costa Rica.
- Fonseca, M. & Weitzner, V. (1999). Comanejo y Participación Civil en la Gestión de Áreas Protegidas. La Experiencia del Parque Nacional Cahuita. En Fonseca, M. (Ed.) *Gestión ambiental: gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Área de Conservación La Amistad Caribe*. Pp. 199-253. San José: Litografía Ipeca.
- Fournier, J. (2015). *Gobernanza en el manejo conjunto del Parque Nacional Cahuita: Análisis de una experiencia pionera en Costa Rica*. Tesis de Maestría en Desarrollo Sostenible, Universidad de Costa Rica.
- López, Y. (2013). *Evaluación rural participativa para la sostenibilidad, en la comunidad de San Isidro de Dota*. Tesis de Maestría en Desarrollo Sostenible, Universidad de Costa Rica.
- Weitzner, V. (2000). *From conflict to collaboration: The case of Cahuita National Park, Costa Rica*. Tesis de Maestría en Manejo de Recursos Naturales, Universidad de Manitoba, Canadá.