

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO**

CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO

**ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL RELACIONADOS
CON LA ACTIVIDAD DE PESCA, CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN N° 2013-
10540 DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y SU IMPLICACIÓN PARA LA PESCA DE
ARRASTRE EN COSTA RICA**

DANIELA VARGAS VÁSQUEZ, A76876

2019



11 de junio de 2019
FD-1641-2019

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante Daniela Vargas Vásquez, carné A76876 denominado: "Análisis de los principios del Derecho Ambiental relacionados con la actividad de pesca, contenidos en la resolución N.2013-011540 de la Sala Constitucional y su implicación para la pesca de arrastre en Costa Rica" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "**EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA**".

Tribunal Examinador

Informante	MSc. Jorge Jiménez Cordero
Presidente	Dr. Julio Jurado Fernández
Secretario	Dr. Carlos Peralta Montero
Miembro	Dr. Ingo S. Wehrtmann
Miembro	Dr. Rafael González Ballar

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **01 de julio del 2019**, a las 6:00 p.m. en el cuarto piso de la facultad.

Atentamente,

Ricardo Salas Porras
Director

RSP/lcv

Cc: arch. Expediente



San José, lunes 27 de mayo, 2019

Señor

Dr. Ricardo Salas Porras

Director

Área de Investigación

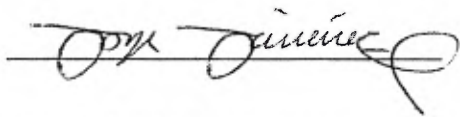
Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Le informo que, en mi calidad de director miembro del comité Asesor del trabajo final de graduación titulado: **"EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD DE PESCA, CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN 2013-010540 DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y SU IMPLICACIÓN PARA LA PESCA DE ARRASTRE EN COSTA RICA"**, elaborado por la estudiante Daniela Vargas Vásquez, carné estudiantil número A76876, he concluido su revisión y estimo que cumple con los requisitos de fondo y forma requeridos para ser sometido a defensa pública.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jorge Jiménez Cordero', written over a horizontal line.

Jorge Jiménez Cordero

Director de tesis



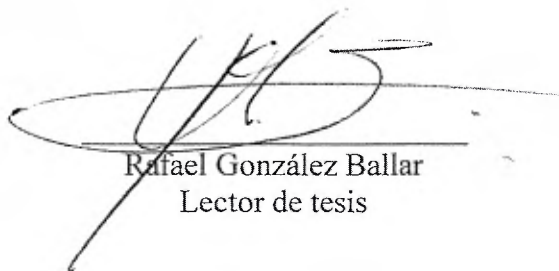
4 de junio 2019
PPD-070-2019

Dr. Ricardo Salas Porras
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Le informo que, en mi calidad de lector miembro del comité Asesor del trabajo final de graduación titulado: **"EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD DE PESCA, CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN 2013-10540 DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y SU IMPLICACIÓN PARA LA PESCA DE ARRASTRE EN COSTA RICA"**, elaborado por la estudiante Daniela Vargas Vásquez, carné estudiantil número A76876, he concluido su revisión y estimo que cumple con los requisitos de fondo y forma requeridos para ser sometido a defensa pública.

Atentamente



Rafael González Ballar
Lector de tesis

San José, martes 4 de junio, 2019

Señor

Dr. Ricardo Salas Porras

Director

Área de Investigación

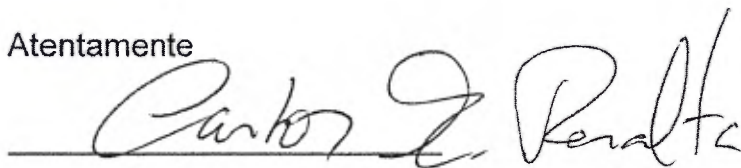
Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Le informo que, en mi calidad de lector miembro del comité Asesor del trabajo final de graduación titulado: **"EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD DE PESCA, CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN 2013-10540 DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y SU IMPLICACIÓN PARA LA PESCA DE ARRASTRE EN COSTA RICA"**, elaborado por la estudiante Daniela Vargas Vásquez, carné estudiantil número A76876, he concluido su revisión y estimo que cumple con los requisitos de fondo y forma requeridos para ser sometido a defensa pública.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, reading "Carlos Peralta", written over a horizontal line.

Carlos Peralta Montero

lector de tesis

San José, martes 4 de junio, 2019

Señor

Dr. Ricardo Salas Porras

Director

Área de Investigación

Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

He revisado y corregido los aspectos referentes a la estructura gramatical, ortografía, puntuación, redacción y vicios del lenguaje de la Tesis Final De Graduación para optar por el Grado Académico de Licenciatura en Derecho, denominada **"EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD DE PESCA, CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN 2013-10540 DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y SU IMPLICACIÓN PARA LA PESCA DE ARRASTRE EN COSTA RICA"**, elaborado por la estudiante Daniela Vargas Vásquez, carné estudiantil número A76876, por lo tanto, puedo afirmar que está escrita correctamente, según las normas de nuestra Lengua Materna.

Respeté, a lo largo del trabajo, el estilo de los autores

Atentamente

Profesor


Carlos Manuel Barrantes Ramírez

Filólogo

Cédula 1-0312-0358, carné afiliado 16308, cel. 8397-1348

DEDICATORIA

A mis padres Nidia Vásquez Coto y Manuel Vargas Benavides por haberme forjado como la persona que soy en la actualidad; todos mis logros se los debo a ellos por siempre darme la mejor educación. El amor, impulso y la paciencia con la que cada día se preocuparon por mi avance y el desarrollo de ésta tesis, es simplemente único y no hubiera sido posible sin su apoyo.

Gracias a mis padres por ser los principales motores de mis sueños, por siempre confiar en mí y en mis expectativas, por acompañarme cada larga y agotada noche de estudio, agotadas noches en la que la compañía de cada uno me ayudaba a seguir adelante. Gracias por siempre anhelar lo mejor para mi vida, por tener las palabras adecuadas para los momentos difíciles. Me siento muy orgullosa de ser su hija y gracias a Dios por haberme dado los mejores padres que cualquier persona hubiera deseado tener.

AGRADECIMIENTO

Primero que nada quiero agradecerle a Dios por haberme permitido llegar a ésta etapa de mi vida y terminar uno de los ciclos más bonitos y de mayor riqueza académica. Llegar hasta aquí no hubiera sido posible sin muchas de las personas que creyeron en mí y me ayudaron a través de toda mi proceso de formación en ésta universidad.

Gracias a mi trabajo por haberme apoyado durante todos los años de estudio y a mis compañeros por su apoyo incondicional durante todo el proceso, por incitarme a seguir adelante y en los momentos difíciles recordarme todo el esfuerzo que ya había realizado en el pasado, su apoyo fue incondicional.

Gracias a mis mejores amigos, amigos, novio, personas cercanas y todas las personas que me apoyaron de una u otra manera, inspirándome a seguir adelante y a nunca darme por vencida, significó mucho para mí.

Gracias a todas las personas que me guiaron, me apoyaron y fueron parte de éste sueño, porque gracias a ustedes fue posible terminar éste ciclo, de todo corazón espero tenerlos conmigo el resto de mi vida.

ÍNDICE GENERAL

Carta de aprobación de la Tesis	
Carta de aprobación del Director	
Cartas de los lectores	
Carta del Filólogo	
Dedicatoria	i
Agradecimiento	ii
Tabla de abreviaturas	v
Resumen	vii
Ficha bibliográfica	x
Introducción	1
I. Apartado teórico metodológico	3
A. Planteamiento del problema	3
B. Justificación	4
C. Hipótesis	8
D. Objetivo general	8
E. Objetivos específicos	9
F. Metodología	9
G. Antecedentes	10
H. Marco conceptual	24
1. Capítulo I: Sentencia N° 2013-10540 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia	49
1.1 Promoventes de la acción	49
1.2 Acciones de coadyuvancia	52
1.3 Informe de la Procuraduría General de la República	53
1.4 Criterio del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	58
1.5 Decisión de la Sala Constitucional	62
1.6 Principio de desarrollo sostenible democrático	65
1.7 Principio precautorio (in dubio pro natura) y principio preventivo	78
1.8 Principio de solidaridad y justa distribución de la riqueza	83
1.9 Principio de responsabilidad (pesca responsable)	87
1.10 Gradualidad del voto 2013-10540	95
2. Capítulo II: Criterios Incopesca vs Marviva sobre experiencias internacionales relacionadas con la pesca del camarón	99
3. Capítulo III: Proyectos relacionados con la pesca de arrastre	108

3.1	Expediente N° 18.801	115
3.2	Expediente N° 18.968	123
3.3	Expediente N° 19.838	131
3.4	Expediente N° 20.750	138
4.	Conclusiones y recomendaciones	158
4.1	Conclusiones	158
4.2	Recomendaciones	164
	Bibliografía	173

TABLA DE ABREVIATURAS

ALDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica.
AMPR	Área Marina de Pesca Responsable FP: Fuerza Pública
ASP	Área silvestre protegida
CEPAR	Código de Ética para la Pesca y Acuicultura Responsable
CIMAR	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología de la Universidad de Costa Rica
CP	Constitución Política de la República de Costa Rica.
DE	Decreto Ejecutivo
FACA	Fauna de acompañamiento del camarón.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FECOPT	Federación Costarricense de Pesca Turística
FP	Fuerza Pública
GAM	Gran Área Metropolitana.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
JAPDEVA	Junta Administrativa y Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
LJC	Ley de la Jurisdicción Constitucional
LOA	Ley Orgánica del Ambiente
LPA	Ley de Pesca y Acuicultura
LPCM	Ley de Pesca y Caza Marítimas
LGAP	Ley General de la Administración Pública
LCVS	Ley de Conservación de la Vida Silvestre
LB	Ley de Biodiversidad
LINCOPESCA	Ley de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARVIVA	Fundación MarViva
MEIC	Ministerio de Economía Industria y Comercio
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
ONG	Organización no gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano.
PRETOMA	Asociación Programa Restauración de Tortugas Marinas
PNE	Patrimonio Natural del Estado.
PGR	Procuraduría General de la República
RLPA	Reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura
SENASA	Servicio Nacional de Salud Ambiental
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental.
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana.

TPMS
UNIPESCA

Talla de Primera Madurez Sexual
Unión Independiente de Pescadores Conservacionistas.

RESUMEN

La presente investigación surge del interés por analizar los principios del derecho ambiental relacionados con la pesca de arrastre de camarón, contenidos en la Sentencia N° 2013-10540 de la Sala Constitucional y las implicaciones legales que estos tienen para la formulación y viabilidad constitucional de una reforma legal, que establezca las condiciones en las que pueda desarrollarse la pesca del camarón. Para ello se fundamenta en la necesidad señalada por la Sala Constitucional, que previo a cualquier reforma legal, se realicen estudios que permitan respaldar científica y tecnológicamente las propuestas, de tal forma que la normativa futura sea congruente con los principios de desarrollo sostenible democrático, de prevención y precaución, justa distribución de la riqueza, y de responsabilidad en el manejo de la actividad pesquera.

También se fundamenta en la necesidad de integrar los temas del desarrollo económico con los temas de sostenibilidad ambiental, la vida, la salud y la dignidad humana, por medio de estudios que permitan profundizar y ampliar el rango de las investigaciones.

Para tal fin se planteó como hipótesis de la presente investigación la siguiente: *“La propuesta de una reforma normativa relacionada con la actividad de pesca de arrastre del camarón en Costa Rica, requiere para su viabilidad constitucional, que se enmarque y respete los principios del derecho ambiental desarrollados en la sentencia N° 2013-10540 de la Sala Constitucional, sobre todo en lo que respecta al respaldo científico y tecnológico de la reforma que se proponga”.*

De ahí que, para los efectos operativos, se formuló como objetivo general: *“Determinar las implicaciones legales que los principios del derecho ambiental relacionados con la actividad de pesca y contenidos en la Sentencia N° 2013-10540 de la Sala Constitucional, tendrán en la formulación de una reforma legal constitucionalmente viable en relación con la pesca de arrastre del camarón en Costa Rica”*.

En consecuencia se propuso como estrategia metodológica la implementación de una investigación descriptiva cualitativa, que permitiera referir en forma precisa, las implicaciones legales que los principios del derecho ambiental, tienen sobre la pesca de arrastre de camarón y la actividad de pesca en términos generales.

En ese sentido, una vez aplicados los instrumentos de investigación, se logró formular las siguientes conclusiones:

La Sala Constitucional ha establecido en forma contundente la necesidad que cualquier legislación que se emita en relación con la pesca de arrastre en Costa Rica, debe considerar el respeto absoluto de los elementos que se derivan de los principios del derecho ambiental relacionados con la actividad de Pesca, principalmente con los principios de desarrollo sostenible democrático, de prevención y precaución, justa distribución de la riqueza, y de responsabilidad en el manejo de la actividad pesquera.

Si bien es cierto Costa Rica cuenta con un amplio marco legal en materia ambiental, de biodiversidad y de pesca, su cumplimiento y observancia resulta muy débil y

desarticulado, pues contiene debilidades que provocan lesiones a los principios del derecho ambiental, contenidos en la Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Los proyectos de ley propuestos para permitir nuevamente la pesca de arrastre de camarón, tal y como se encuentran formulados, no garantizan la sostenibilidad de la actividad pesquera en Costa Rica, en virtud que no logra llenar a satisfacción el vacío normativo existente y la ausencia de estudios técnicos.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Vargas Vásquez, Daniela. Análisis de los principios del Derecho Ambiental relacionados con la actividad de pesca, contenidos en la resolución No. 2013-10540 de la Sala Constitucional y su implicación para la pesca de arrastre en Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2017, pp. xv y 182.

Director: Jorge Jiménez Cordero

Palabras claves: Principios del derecho, pesca de arrastre, sostenibilidad, ambiente.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se propuso determinar la trascendencia que tiene para el futuro de la pesca de arrastre del camarón en Costa Rica, la consideración de los principios del derecho ambiental contenidos en la Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional, sobre todo en lo que respecta a la formulación y viabilidad constitucional de una reforma legal, respaldada científica y tecnológicamente, que establezca las condiciones mínimas en las que pueda desarrollarse la pesca de arrastre del camarón.

Con ese fin, el trabajo se estructuró de la siguiente manera:

Apartado teórico metodológico: En este apartado se desarrolla el planteamiento del problema, la justificación, la hipótesis, el objetivo general, los objetivos específicos, la metodología empleada en el estudio, los antecedentes y el marco conceptual.

Capítulo I: Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: En este capítulo se analizan las implicaciones legales de la sentencia, a la luz del derecho internacional y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, con el propósito de facilitar la formulación de políticas legales y técnicas para la eliminación de los impactos negativos de la pesca de arrastre de camarón en Costa Rica.

Capítulo II: Criterios del INCOPECA versus MarViva sobre experiencias internacionales relacionadas con la pesca del camarón: En este capítulo se exponen y comparan los criterios más relevantes, expuestos tanto por el INCOPECA como por la Fundación MarViva, en relación con los resultados y lecciones aprendidas con la implementación de proyectos y normas a nivel internacional.

Capítulo III: Proyectos relacionados con la pesca de arrastre del camarón: En este apartado se analizan y comparan las normas contenidas en los proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa, con el fin de establecer su viabilidad en relación con los principios centrales de la pesca.

Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones: En este capítulo se exponen las conclusiones y recomendaciones formuladas como resultado del análisis de la información recolectada.

Por último, se agrega la bibliografía correspondiente.

I. APARTADO TEÓRICO METODOLÓGICO

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Sentencia No. 2013-10540 pone en evidencia el retraso que tiene el país y sus instituciones, en la adopción y aplicación de los principios de desarrollo sostenible democrático, precautorio y preventivo, justa distribución de la riqueza y de responsabilidad en el manejo de la actividad pesquera, sobre todo enfocada en la flota semi industrial que utiliza el arte de red de arrastre para la pesca del camarón, que perjudica de rebote, a la pesca artesanal en ambas costas.

De ahí que se requiere un cambio de paradigma que oriente tanto al legislador como a los tomadores de decisiones y a quienes se dedican a la actividad pesquera en específico, hacia la implementación de técnicas y procedimientos que permitan la acción armónica entre todas las formas de pesquerías, que no pongan en riesgo la sostenibilidad de los ecosistemas marinos.

Por tal motivo, el reto fundamental del país en materia pesquera es formular objetivos que estén en armonía con los principios del derecho ambiental internacional reconocidos por la jurisprudencia constitucional, para que esos principios puedan materializarse en los procedimientos para el acceso a los recursos pesqueros, permitiendo que ese sector de la economía nacional pueda alcanzar un nivel normativo de protección ambiental preventivo, similar al que existe para la gestión de otros recursos y bienes ambientales, como es el caso del recurso hídrico, minero, forestal y la biodiversidad.

Por ello se planteó como problema de estudio el siguiente:

¿Cuáles son las implicaciones legales para la pesca de arrastre del camarón que se derivan de la aplicación de los principios del derecho ambiental contenidos en la Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional, para proponer una reforma legal constitucionalmente viable, en relación con la pesca de arrastre en Costa Rica?

B. JUSTIFICACIÓN

El interés por analizar los principios del derecho ambiental relacionados con la pesca de arrastre del camarón, contenidos en la Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional y las implicaciones legales que estos tienen para la formulación y viabilidad constitucional de una reforma legal en relación con la pesca de arrastre en Costa Rica, se fundamenta en las siguientes razones:

En primer lugar, la Sala Constitucional es quien señala en forma directa la necesidad de que previo a cualquier reforma legal, se realicen estudios que permitan respaldar científica y tecnológicamente la reducción significativa de la captura incidental y por ende el “*rastrilleo*” del lecho marino por el uso de las artes de red de arrastre, que además sea compatible con un desarrollo sostenible democrático.

En ese sentido, la normativa que llegue a proponerse deberá ser congruente con los principios de desarrollo sostenible democrático, de precaución y prevención, justa distribución de la riqueza y de responsabilidad en la actividad pesquera y de acuicultura señalados por la Sala Constitucional.

En segundo lugar, como parte integral de la Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República (PGR) señaló que *“no es posible separar los temas del desarrollo económico de los temas de sostenibilidad ambiental, la vida, la salud y la dignidad humana. Frente a la devastación ambiental resulta imperativo aplicar políticas de desarrollo sostenible. Desde el derecho a la vida y a la salud integrada con el ambiente se puede lograr una vida más cercana al principio de la dignidad humana”*.¹

En estrecha relación con el criterio de la PGR, Parada concluye que *“[e]n el periodo 2003 al 2014, en el Pacífico Central de Costa Rica se ha producido un incremento de la pobreza extrema y no extrema. Este proceso puede estar ligado a que la mayoría de la población está empleada en el sector primario, en donde los salarios son menores que en los otros sectores. La pobreza ha sido resultado de la ausencia relativa de oportunidades económicas que generen sustento o ingresos a las familias. Asimismo un aspecto adicional que puede contribuir a este proceso es la alta concentración del capital y los ingresos, dato revelado por el deterioro del índice de Gini² entre el 2003 al 2014. Se ha dado una reducción en la pesca de camarón silvestre mediante la tecnología de arrastre a nivel absoluto en los últimos diez años, aunque si se analiza la pesca por barco esta se ha mantenido en torno a los 23 mil kilogramos de camarón capturado por barco, esto nos lleva a una reducción en la cantidad de barcos de arrastre activos de 44 en*

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Voto No. 2013-010540. (San José, 2013).

² El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país.

*promedio en el 2013 a 26 barcos en el año 2013. El camarón cultivado ha tomado mucha importancia, en el periodo analizado que va del 2003 al 2013, el camarón de cultivo representa según los datos del INCOPESCA, 5 veces la producción de arrastre semi-industrial”.*³

Lo anterior significa que los proyectos que procuren cultivar camarón, pueden ser alternativas de sustitución de la pesca del camarón con redes de arrastre. El país cuenta con una oportunidad para impulsar esta actividad económica producto de las preferencias de consumo en favor del camarón de cultivo. Para calcular un nivel de impacto económico que incluya lo social y lo ambiental, es decir, su costo y beneficio económico, deben valorarse las externalidades generadas por la actividad.

Por último, agrega Parada “(...) resulta necesaria la intervención en la creación de nuevas estrategias de pesca enfocadas a un desarrollo sostenible, principalmente buscando soluciones de equilibrio ambiental y socioeconómico”.⁴

En consecuencia, sin el aporte oportuno del conocimiento técnico, científico y legal necesario para armonizar las técnicas de pesca con los principios de protección ambiental, no será posible aprobar nuevas regulaciones que garanticen la eliminación o al menos la reducción de los daños ambientales que dieron lugar a la sentencia de la Sala Constitucional.

³ Parada, Martín y Espinoza, Julio, Informe final: *Caracterización socioeconómica del sector de pesca de arrastre semi-industrial de camarón en el Pacífico Central costarricense.* (2015), p.14

⁴ Parada, Martín y Espinoza, Julio (2015), p. 15.

Si bien es cierto la Sentencia No. 2013-10540 evidencia la existencia importante de estudios técnicos y científicos elaborados por investigadores y organismos internacionales en relación con el problema generado por la pesca de arrastre, también resulta que, al contrario de lo que sucede en casos donde se involucran recursos forestales, mineros, hídricos, vida silvestre, zona marítimo terrestre y de manglares, esos estudios no están lo suficientemente actualizados como para respaldar las valoraciones científico-técnicas previas al otorgamiento de permisos, licencias y concesiones para la pesca de arrastre de camarón, en los términos señalados por la Sala Constitucional.⁵

Esa carencia impide que aspectos relacionados con la actividad pesquera puedan materializarse por medio de instrumentos, tales como planes reguladores, planes de manejo o evaluaciones de impacto ambiental, entre otros, que permitan definir con claridad cómo, cuándo y dónde se puede realizar la actividad en concreto, sin lesionar el equilibrio ambiental.

Por ello, al plantear el presente trabajo se consideró la necesidad de impulsar investigaciones que generen un fortalecimiento de la institucionalidad costarricense y por lo tanto, del marco jurídico referido a la actividad pesquera, con la meta de eliminar las inconsistencias, la ausencia de información científica, la falta de interés político en la materia y los conflictos de intereses público-privado en la toma de decisiones, que consecuentemente generan informalidad, ausencia de criterio técnico-científico y una

⁵ Voto No. 2013-10540.

escasa fiscalización, poniendo en riesgo la sostenibilidad de los recursos marino pesqueros.

Finalmente, debe recordarse que se han redactado al menos cuatro proyectos de ley relacionados con la problemática pesquera, por la que se considera pertinente analizarlos para determinar cuáles son las implicaciones que los principios del derecho ambiental relacionados con la actividad de pesca, contenidos en la Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional, tienen para la formulación y viabilidad constitucional de las reformas legales propuestas.

C. HIPOTESIS

Como hipótesis de la presente investigación se planteó la siguiente:

La propuesta de una reforma normativa relacionada con la actividad de pesca de arrastre del camarón en Costa Rica, requiere para su viabilidad constitucional, que respete los principios de derecho ambiental desarrollados en la sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional, pero sobre todo, que se fundamente en criterios técnico-científicos.

D. OBJETIVO GENERAL

Como objetivo general se planteó el siguiente:

Determinar y analizar las implicaciones legales que los principios del derecho ambiental, contenidos en la Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional, tendrán en la

aprobación de una reforma legal constitucionalmente viable en relación con la pesca de arrastre del camarón en Costa Rica.

E. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar los principios del derecho ambiental desarrollados en la Sentencia No. 2013-10540, a la luz del derecho internacional y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, con el propósito de facilitar la formulación de políticas legales y técnicas para reducir -o en el mejor de los casos, eliminar los impactos negativos de la pesca de arrastre de camarón en Costa Rica.
2. Analizar los criterios expuestos por INCOPECA y la Fundación MarViva en relación con los resultados y lecciones aprendidas con la implementación de proyectos y normas a nivel internacional, con el propósito de constatar la correspondencia con las normas propuestas en los proyectos actuales de reforma legal.
3. Analizar las propuestas contenidas en los proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa costarricense, con el fin de establecer su viabilidad en relación con los principios del derecho ambiental desarrollados en la Sentencia No. 2013-10540.

F. METODOLOGÍA

De conformidad con los objetivos planteados, esta investigación es de tipo descriptiva cualitativa, de acuerdo con lo expuesto por Barrantes Rodrigo, al señalar que el propósito

de la investigación descriptiva es “[d]escribir situaciones y eventos. Busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Mide de manera independiente las variables con las que tiene que ver el problema, aunque muchas veces integra esas mediciones”.⁶

El abordaje investigador fue a través del razonamiento inductivo en relación a la doctrina y jurisprudencia desarrollada para la protección y manejo del medio ambiente enfáticamente los recursos naturales y la actividad pesquera, además de tres entrevistas cualitativas y revisión bibliográfica.

En concordancia, la presente investigación busca describir de forma precisa las implicaciones legales que los principios de derecho ambiental relacionados con la actividad de pesca, contenidos en la Sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional, tienen para la formulación de una reforma legal constitucionalmente viable en relación con la pesca de arrastre del camarón en Costa Rica.

G. ANTECEDENTES

Desde los albores de la civilización humana, los recursos marino-ésqueros han sido parte de su dieta. Los pueblos han enfrentado la necesidad de extraer del mar y de otros cuerpos de agua, peces y otras especies marinas para su consumo. Para ello, se las ingeniaron en crear artes de pesca que les permitiera beneficiarse de esos productos. Por tanto, es evidente -porque así lo ha demostrado hallazgos arqueológicos, que a

⁶ Barrantes, Rodrigo, *Investigación, un camino al conocimiento*. (San José: Euned, 2008), p 131.

pesca es quizá una de las actividades socioeconómicas más antigua, de las que el hombre se ha aprovechado para usos tan diversos como alimentación, elaboración de tintes, fabricación de cosméticos y joyas, entre otros. Basta citar como ejemplo, los hallazgos que en 1964 publicó un grupo de arqueólogos que inspeccionaban la cueva de Geum-gul, en Corea del Sur. En dicha cueva encontraron indicios que sugerían que los seres humanos comenzaron a utilizar sofisticadas técnicas de pesca con redes hace 29.000 años, mucho antes de lo que se creía hasta ahora. Las dataciones con carbón catorce de una serie de lastres de pesca⁷ hechos de piedra calcárea descubiertos en Corea del Sur, *"hace pensar que los humanos del paleolítico superior pescaban de forma muy activa para subsistir"*, explicó Han Chang-Gyun, director del Museo de la Universidad de Yonsei.⁸ Antes de este hallazgo, los utensilios de pesca más antiguos que se conocían se remontan a 23.000 años y habían sido descubiertos en una isla del sur de Japón.⁹

El territorio costarricense tiene 1.016 kilómetros de costa en el Océano Pacífico, y 212 kilómetros en su costa caribeña, lo que hace pensar que los pueblos indígenas precolombinos también aprovecharon con artes de pesca muy rudimentarias, los recursos marino-pesqueros.

Después de la independencia de Costa Rica, la poca pesca que se va a practicar en sus costas, es básicamente artesanal que utiliza técnicas tradicionales sin ningún tipo de

⁷ El lastre de pesca es un instrumento de pesca que se utiliza en el anzuelo y se coloca en el fondo para regular el flotador según la profundidad de las aguas.

⁸ Gómez de la Maza, Federico. *La Pesca es una riqueza de todos*. (Edición de Cuba Agrícola. Diciembre de 1934), p.42.

⁹ Gómez de la Maza (1934), p 153.

desarrollo tecnológico. Está básicamente destinada para el consumo propio de las familias del pescador. Se faena con pequeñas embarcaciones muy cerca de la línea de costa y dentro de los dos principales golfos en la costa Pacífica.

Durante el último cuarto del siglo XIX, sólo el Código Fiscal de 1885¹⁰ hará una vaga referencia en uno que otro artículo, a la pesca y a los pescadores. La inexistente necesidad de regular una actividad casi nula, se traduce también en una Administración Pública agropecuaria muy sencilla, que se encontraba subsumida dentro de Secretarías Estado de carácter múltiple, es decir, en una misma Secretaría funcionaban otras Secretarías. Como ejemplo de ello puede mencionarse la Secretaría de Estado, que incluía las dependencias de Gobernación, Justicia, Policía, Agricultura e Industria. No es si no hasta inicios del siglo XX que se crea un Departamento de Agricultura dentro de la Secretaría de Fomento (1910)¹¹. A ese Departamento le competía fomentar la extensión, la salud animal, vegetal y la actividad forestal. Dieciocho años más tarde se crea la Secretaría de Agricultura por Ley No. 33¹², pero se mantendrá adscrita a la Secretaría de Fomento hasta el año 1942, cuando se constituye el Centro Nacional de Agricultura, al unirse la Escuela Nacional de Agricultura y el Departamento de Agricultura¹³.

En 1940 se separa la Escuela Nacional de Agricultura para formar la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica,¹⁴ y dos años más tarde la Secretaría de

¹⁰ Por ejemplo el artículo 2º del Código Fiscal de 1885 establecía “*los puertos habilitados para el comercio de altura son: en el Golfo de Nicoya, Puntarenas; y en el Mar Caribe, el puerto de Limón*”

¹¹ Memoria del MAG, (1951), p. 64.

¹² Publicada en Colección de Leyes y Decretos, (Año 1928, Semestre 2, Tomo 1), p. 1

¹³ Memorias del MAG (1952).

¹⁴ Memorias del MAG (1953).

Agricultura y Ganadería comienza a operar en forma independiente de la Secretaría de Fomento.

Sin embargo, no es hasta 1948 que la Junta Fundadora de la Segunda República aprobó el Decreto Ley No.190, denominado “*Ley de Pesca y Caza Marinas*” (LPCM)¹⁵, que deviene en la primera legislación especializada que regula todo lo relacionado con los recursos marino-pesqueros. Sin embargo, el control de esos recursos prácticamente inexistente durante esos años, pues la pesca no representaba una industria que debía ser regulada, como sí lo era la agricultura y la ganadería. Por lo tanto, dado que la pesca se veía como la explotación de un recurso natural más, la LPCM no creó una entidad pública competente para regularla, sino que delegó en el Ministerio de Agricultura e Industria esa tarea.

Sin embargo, la LPCM contenía una serie de regulaciones que protegían los recursos marinos a través de prohibiciones, como por ejemplo, el empleo de trampas, artefactos y maquinaria de pesca que no hubiera sido aprobada previamente por el Ministerio de Agricultura e Industria. También prohibía el uso de explosivos, químicos o venenos con el fin de obtener fauna o flora acuática y la construcción de dispositivos que afectaran el curso normal de las aguas y el recorrido por ellas de los peces, aunque sí era permitido construir diques o represas. Es importante acotar que la LPCM dividió la pesca en cuatro clases: *a) uso doméstico, b) explotación, c) deportiva y d) carácter científico*. En relación con la flota pesquera nacional, la LPCM identificó cuatro tipos: la dedicada a la pesca

¹⁵ Junta Fundadora de la Segunda República. *No. 190 Ley de Pesca y Caza Marinas*. (Colección de Leyes y Decretos, 1948, II Semestre, Tomo II), p. 212.

artesanal; la dedicada a la pesca del camarón semi-industrial y la dedicada a la pesca deportiva. Esta investigación se centrará en los siguientes tipos de pesca: a) pesca artesanal¹⁶; b) acuicultura¹⁷; c) pesca deportiva¹⁸; d) pesca para consumo doméstico¹⁹; e) pesca semi-industrial²⁰; y f) pesca industrial²¹.

Es evidente que se necesitaba una ley especial para que la industria pesquera costarricense con fines comerciales, empezara a desarrollarse. Efectivamente a mediados de la década del 50 del siglo pasado, se inician las primeras capturas de camarón. Esa actividad la desarrollaba la flota semi-industrial, mientras que la pesca artesanal tenía pocos cambios significativos, pues continuó utilizando artes de pesca de poca tecnología, como lo eran las redes de playa o chinchorros, enmalle o líneas de mano, pequeñas embarcaciones de 6 a 10 metros de eslora provistas de motor interior o fuera de borda que faenaban por lo general dentro el Golfo de Nicoya a distancias cercanas a la costa.²²

¹⁶ Actividad de pesca realizada en forma artesanal por personas físicas, con uso de embarcaciones en las aguas continentales o en la zona costera y con una autonomía para faenar, hasta un máximo de cinco millas náuticas del litoral que se realiza con propósitos comerciales.

¹⁷ Producción comercial en cautividad de animales y de plantas acuáticas en condiciones controladas. La acuicultura comercial implica la propiedad individual o colectiva de los organismos cultivados, así como los procesos de transporte, industrialización y comercialización de esos organismos.

¹⁸ La pesca deportiva es una actividad de pesca que realizan las personas físicas, nacionales o extranjeras con el fin de capturar, con un aparejo de pesca personal apropiado para el efecto, especies acuáticas en aguas continentales, jurisdiccionales o en la zona económica exclusiva, sin fines de lucro y con el propósito de deporte, distracción, placer, recreo, turismo o pasatiempo

¹⁹ Es aquella que se efectúa sin propósito de lucro y con el objetivo de obtener productos comestibles para el consumo de subsistencia de quien la realiza y de sus familiares.

²⁰ Pesca realizada por personas físicas o jurídicas, a bordo de embarcaciones orientadas a la extracción del camarón con red de arrastre, de la sardina y del atún con red de cerco.

²¹ Pesca e industrialización efectuadas por personas físicas o jurídicas, con embarcaciones capacitadas para efectuar a bordo labores de pesca, congelamiento, empaque e industrialización de sus capturas.

²² Programa de Desarrollo Pesquero en Costa Rica. FAO/BID. 1972.

Es importante traer a colación que el Decreto Ley No. 803²³ de 2 de noviembre de 1949, reconocía que *“Costa Rica cuenta con una línea costera de 1.016 km en el Pacífico y de 212 km en el Caribe. Ha proclamado la soberanía sobre toda la plataforma submarina (zócalo continental) adyacente a sus costas continentales e insulares, cualquiera que sea la profundidad a que ésta se encuentre y ha afirmado su derecho inalienable a todas las riquezas naturales que están en dicho zócalo. El Estado se declara protector sobre todo mar comprendido dentro del perímetro formado desde la "línea de base" hasta 200 millas de distancia”*.

Cuatro meses después de haber entrado en vigencia la LPCM, el Poder Ejecutivo aprobó el Reglamento de la misma, mediante el Decreto-Ley N° 363 de 11 de enero de 1949²⁴. Esto marcará el inicio de la preocupación estatal por regular la actividad de la pesca y proteger los recursos marino-pesqueros. Posteriormente, en octubre de 1949 se aprobó el Decreto No. 741, que incluía las sanciones penales para quienes infringieran las disposiciones de la LPCM.²⁵ El mismo año en que se aprueba la Constitución Política que aún nos rige, se creó el Ministerio de Agricultura e Industria, los Centros Agrícolas Cantonales y los Agrónomos regionales, se intensificaron las actividades de investigación aplicada y de extensión agropecuaria y se incorporó al Ministerio de Agricultura, la actividad de pesca.

²³ Reforma Soberanía en Zócalo Continental y Mar Epicontinental. (Colección de Leyes y Decretos, 1949, I Semestre. Tomo II), p. 633.

²⁴ El reglamento clasifica la pesca marítima, define las artes de pesca y sus instrumentos, describe las artes de pesca legales y su empleo permitido junto con las sanciones establecidas en el mismo.

²⁵ Artículo 21 de la LPCM en el Decreto no. 741 establecía: Cualquier falta de declaración, acto u omisión en orden al pago de las tasas, derechos, contribuciones, será sancionado con una multa de hasta diez veces el monto de la suma que se deje de doblar o cuyo pago se pretenda eludir. El cobro de los créditos fiscales por cualquiera de los conceptos fijados se hará efectivo por la vía de apremio.

Por lo tanto, se puede afirmar que en Costa Rica, la pesca de arrastre para la captura del camarón inició en 1950. El Reglamento a la LPCM no contenía una disposición expresa que regulara ese tipo de arte de pesca, pues dejaba a criterio del entonces Ministerio de Agricultura e Industria, el determinar el área a partir de la costa donde no se permitía el uso de redes de arrastre o de cerco, según lo señalaba su artículo 9, inciso 4).

El Ministerio de Agricultura e Industria contaba con un departamento que se encargaba de regular la emisión de permisos para la explotación de los recursos marino - pesqueros²⁶. Es relevante traer aquí un hecho relevante del año 1953, que recogía la memoria del MAG, pues presentada con detalle a los Diputados de ese periodo constitucional, los trabajos realizados durante ese año. La Sección de Pesca del MAG exponía el auge de la pesca de camarón que se venía faenando por embarcaciones extranjeras en las aguas del Pacífico, que había generado molestias en los empresarios nacionales, quienes pedían que se legislara para dejar las aguas territoriales al uso exclusivo de los costarricenses, sometiéndose a valoración las condiciones reales de la industria pesquera del país, que no contaba con embarcaciones ni equipo suficientes para efectuar una explotación intensiva y racional, que concluyó en un acuerdo con dos

²⁶ El artículo 6º de la LPCM facultaba al “...Poder Ejecutivo para establecer por medio del Ministerio de Agricultura e Industrias: a) Los procedimientos y requisitos necesarios para el ejercicio de la pesca y de la caza marítimas; b) Fijar las épocas permitidas para la pesca y la caza marítimas, ya lo sean permanentes o temporales, generales o regionales, zonas de reserva y demás condiciones que garantizan una explotación racional y metódica, desde el punto de vista biológico, sanitario, comercial, industrial o deportivo; c) Reglamentar la forma de pesca a usarse y sus características; y d) Dictar los reglamentos sanitarios y las demás normas que sea necesario adoptar para regular la acuicultura, el tráfico, transporte, comercio interno, exportación e importación de productos de pesca o de la caza marítima, sea en los lugares o locales de concentración, en establecimientos privados, o embarcaciones de factorías flotantes.”

embarcaciones japonesas que debían vender todo su producto a un precio accesible para el consumo del mercado local.

Para la costa del Caribe, el Ministerio de Agricultura e Industria emitió reglamentos que regulaban la actividad de la caza de tortugas y el comercio de sus huevos.²⁷

En 1958 la LPCM fue reformada²⁸, de tal manera que a partir de la modificación, la pesca y caza marítima en ambos océanos se efectuaría solamente por embarcaciones o factorías flotantes con matrícula nacional, o por embarcaciones extranjeras que contaran con los debidos permisos, excepto para la pesca de camarón y pesca de escame, que sólo podía llevar a cabo embarcaciones construidas en el país con maderas y mano de obra nacional.²⁹

Para 1970, por el auge que estaba experimentando la actividad pesquera, se aprobó la Ley de Fomento y Desarrollo Pesquero No. 4582³⁰, que vino a representar un plus para que el pequeño empresario pesquero, pues en principio le permitía acceder a créditos bancarios para adquirir embarcaciones y materiales para la actividad pesquera. Por primera vez se declaró de interés nacional el fomento de la industria pesquera. Así lo establecía su artículo 1°:

²⁷ Para ese año el Ministerio de Agricultura prohibió el uso de explosivos y materiales venenosos como mecanismos de pesca.

²⁸ La reforma fue aprobada por la Ley No.2304, publicada en LG No. 71 de 1° de diciembre de 1958.

²⁹ El artículo 7° de la LPCM establece que *“La pesca y la caza marítima en los mares de protección y control del Estado, podrán efectuarse solamente por embarcaciones o factorías flotantes de matrícula nacional y por embarcaciones de matrícula extranjera, siempre que tengan permiso debidamente otorgado por el Ministerio de Agricultura e Industrias. Sin embargo, la pesca del camarón y del pescado de escama, previas las disposiciones anteriores, podrá llevarse a cabo únicamente con embarcaciones construidas en el país y con maderas y mano de obra nacionales.”*

³⁰ Publicada en LG No. 77 de 4 de mayo de 1970.

“Se declara de interés nacional el fomento y desarrollo de la industria pesquera, la cual será impulsada por el departamento correspondiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.”³¹

En agosto de 1975 entró en vigencia la Ley de Pesca por Barco de Bandera Extranjera en Mar Patrimonial, No. 5775³², que fue reformada íntegramente el 29 de agosto de 1978 por la Ley No. 6267³³. Sus disposiciones regularían a las embarcaciones extranjeras faenando dentro de las 200 millas de la línea de costa, y dentro de las 200 millas desde la línea de costa de la Isla del Coco, que debían registrarse ante las autoridades nacionales.

Posteriormente en octubre de 1975 entró en vigencia el Decreto Ejecutivo No. 5404-A, que vino a prohibir la pesca de arrastre de camarón dentro del Golfo de Nicoya. Esa norma representa una de las primeras iniciativas para proteger las especies marinas dentro del Golfo de Nicoya. Posteriormente en 1982, mediante el Decreto Ejecutivo No. 13372-A, se aprobó una reforma que modificó la prohibición de la pesca de arrastre en el Interior del Golfo de Nicoya, que permitía la pesca de camarón con el uso del arte de pesca denominado “*chinchorro de barrer playas*”, para generar investigaciones durante ese año con la participación de pescadores artesanales³⁴. El propósito de la reforma

³¹ Ley No. 4582. Declaratoria de interés nacional de la industria pesquera. (Colección de Leyes y Decretos, 1970, I Semestre. Tomo III), p. 1114.

³² Ley de Pesca por Barco de Bandera Extranjera en Mar Patrimonial. Colección de Leyes y decretos, 1975, II Semestre, Tomo I, p. 383.

³³ *Ibíd.*

³⁴ Empleo de redes de arrastre operadas manualmente desde tierra.

introducida por el Decreto Ejecutivo No. 13372-A, era permitir el uso de las redes de arrastre para la de camarón, en el sector de pesca artesanal.

En 1984 el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Ejecutivo No. 15304-MAG, reformando nuevamente el Decreto Ejecutivo No. 5404-A. Su artículo primero dispuso:

"Prohibir la pesca de arrastre en la sección inferior del Golfo de Nicoya a partir de una línea recta imaginaria que la delimita, trazada desde "La Punta", en que tiene su asiento el Puerto de Puntarenas hasta el punto más oriental de Cabo de Gigantes en la Península de Nicoya. Excepto cuando se trate del empleo de redes de arrastre operadas manualmente desde tierra (chinchorro de barrer playa); en la pesca artesanal de camarones adultos, en el período comprendido entre el primero de noviembre y el treinta y uno de mayo de cada año".³⁵

En diciembre de 1985 se aprobó el Decreto Ejecutivo No. 16804-MAG, denominado Disposiciones Generales Relativas a la Pesca Artesanal en Pequeña Escala, que intentaba implementar un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos marino-pesqueros y el MAG continuaba siendo el encargado de otorgar los permisos de pesca artesanal.

En 1992, la Asamblea Legislativa ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)³⁶. Por su parte, la Ley de Vida Silvestre No. 7317³⁷

³⁵ Publicado en Colección de Leyes y Decretos, (Año 1984, Semestre 1, Tomo 2), p. 340.

³⁶ Ley No. 7291. Aprobación del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Publicado en la LG No. 134 de 15 de julio de 1992.

³⁷ Ley de Conservación de la Vida Silvestre, publicada en la LG No. 235 de 7 de diciembre de 1992.

(1992) vino a regular aspectos de la pesca en aguas continentales, y en 1994 se creó el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) por Ley No. 7384³⁸, que vino a dar continuidad al proceso de reestructuración administrativa del sector pesquero, que siempre se mantuvo bajo la égida del MAG, y aunque la infraestructura acuícola del MAG debió de haber pasado al INCOPECA, no fue sino hasta el año 2005 que aquél instituto asumió la administración de los recursos pesqueros, tanto en los mares como en las aguas continentales.

El mismo año en que aprobó la Ley No. 7384, el artículo 50 de la Constitución Política fue reformado por la Ley No. 7412, incorporando la frase *“la responsabilidad de los costarricenses a proteger el ambiente y el derecho a disfrutarlo”*.³⁹ La reforma es importante porque la protección del ambiente se, convierte en un derecho fundamental que legitima a cualquier habitante a demandar su protección. Sin embargo, aun antes de la reforma del artículo 50 supra citado, la Sala Constitucional había considerado en sus resoluciones, la importancia de la protección ambiental, garantizando en sus votos el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.⁴⁰

³⁸ Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436, publicada en LG No. 78 de 25 de abril de 2005.

³⁹ "Artículo 50: *“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”*

⁴⁰ Por ejemplo, la Sala Constitucional, en su Voto No. 4427-1998, cita el Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ley No. 7316, 1993, que en su artículo 7, inciso 4 establece que *“Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”*

En 1995, los avances en materia de regulación ambiental fueron más significativos, con la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA)⁴¹, que entró en vigencia en ese mismo año. Su objetivo primordial lo recoge su artículo 1°:

“La presente ley procurará dotar, a los costarricenses y al Estado, de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El Estado, mediante la aplicación de esta ley, defenderá y preservará ese derecho, en busca de un mayor bienestar para todos los habitantes de la Nación. Se define como ambiente el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano”.

Las últimas cuatro leyes recién mencionadas representan las regulaciones jurídicas aplicables a la pesca tanto en aguas continentales como en aguas marinas, sea que se dé dentro de áreas silvestres protegidas bajo la jurisdicción del MINAE, o en el espacio marino donde la competencia es del INCOPECA. Sin embargo, debe advertirse que el hecho de que el MINAE tenga también competencias dentro de las áreas protegidas marinas, ha generado conflictos de competencia entre dicho ministerio y el INCOPECA, dándose una eventual duplicidad de funciones contraproducentes que tienen consecuencias en la protección y explotación del recurso marino-pesquero.

Podría afirmarse que el proceso de modernización del sector de la pesca alcanzó un punto álgido con la aprobación de la actual Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436⁴², que termina unificando dentro de su cuerpo normativo, la explotación pesquera y acuícola de

⁴¹ Ley No. 7554 Orgánica del Ambiente. Publicada en LG No. 215 de 13 de noviembre de 1995.

⁴² Publicada en LG No. 78 de 25 de abril de 2005.

todas las aguas costarricenses, sean continentales (ríos y lagos), territoriales y o patrimoniales.

Para esta investigación es importante referirse a la Consulta Preceptiva de Constitucionalidad que la Asamblea Legislativa hizo sobre el proyecto de ley de reforma al artículo 50, que la Sala Constitucional plasmó en su Voto No.1394-94 de 16 de marzo de 1994.

En su respuesta, la Sala Constitucional citó dos resoluciones suyas previas para justificar su conclusión en el sentido que no encontró roces de constitucionalidad. Una de esas resoluciones es el Voto No. 3705-93.⁴³ Se logró concluir que desde el punto de vista psíquico e intelectual, el estado de ánimo depende también de la naturaleza, por lo que al convertirse el paisaje en un espacio útil de descanso y tiempo libre el Estado tiene la obligación de preservarlo y conservarlo. Ese aspecto está protegido en el artículo 89 constitucional, el cual literalmente dice: *"Entre los fines culturales de la República están: 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. Proteger la naturaleza desde el punto de vista estético no es comercializarla ni transformarla en*

⁴³ "Considerando V. La vida humana sólo es posible en solidaridad con la naturaleza que nos sustenta y nos sostiene, no sólo para alimento físico, sino también como bienestar psíquico: constituye el derecho que todos los ciudadanos tenemos a vivir en un ambiente libre de contaminación, que es la base de una sociedad justa y productiva." Es así como el artículo 21 de la Constitución Política señala: "La vida humana es inviolable." "Es de este principio constitucional de donde innegablemente se desprende el derecho a la salud, al bienestar físico, mental y social, derecho humano que se encuentra indisolublemente ligado al derecho de la salud y a la obligación del Estado de proteger la vida humana".

mercancía, es educar al ciudadano para que aprenda a apreciar el paisaje estético por su valor intrínseco".⁴⁴

Pese a que cuando la Sala emitió su voto 3705-93 no existía norma expresa que garantizara el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, su planteamiento desarrolla una técnica a través de la protección de otros derechos fundamentales, de los que deriva la protección del ambiente como un derecho humano de tercera generación y el derecho a la vida (artículo 21 de la Constitución Política), así como la protección de las bellezas naturales (artículo 89 del mismo cuerpo normativo).

El 14 de junio de 1999 entró en vigencia el Decreto Ejecutivo No. 27919-MAG⁴⁵, que vino a establecer la aplicación oficial por parte del Estado Costarricense, del Código de Conducta para la Pesca Responsable, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma, Italia, el 31 de octubre de 1995. Se trata de un instrumento de prácticas responsables con miras a asegurar la conservación, la gestión y el desarrollo eficaz de los recursos acuáticos vivos. El DE 27919, designa al INCOPESCA como el encargado de velar por el seguimiento y aplicación de las disposiciones contenidas en dicho Código en la actividad pesquera costarricense, debiendo proporcionar y facilitar su divulgación y conocimiento a través de mecanismos idóneos al sector pesquero nacional, para lo cual las instituciones públicas del país deberán brindarle la colaboración debida, dentro de sus respectivos campos de competencia.

⁴⁴ Voto No. 3705-93.

⁴⁵ Publicado en LG No.114 de 14 de junio de 1999. Costa Rica adoptó oficialmente el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Ahora bien, pese a que el ordenamiento jurídico nacional cuenta con abundante legislación ambiental, los ciudadanos manifiestan sus inquietudes alrededor del tema ambiental por la falta de coordinación de los entes públicos competentes, que se convierte en una debilidad fundamental en el proceso de protección efectiva de los recursos naturales. Probablemente los recursos más vulnerables por esa descoordinación, son los recursos marino-costeros y las bellezas escénicas submarinas.

H. MARCO CONCEPTUAL

La realización y comprensión argumentativa del presente estudio, se basa en los siguientes conceptos:

1. DERECHO AMBIENTAL

El Derecho Ambiental es una rama del Derecho que surgió a mediados del siglo XX. Aparece tras la existencia de una serie de eventos nocivos para el ser humano producto de crisis ambientales, como por ejemplo “La Gran Niebla de 1952”⁴⁶, la contaminación de Minamata⁴⁷ y el accidente de Chernóbil⁴⁸.

⁴⁶ La Gran Niebla de 1952 en Londres fue un periodo de contaminación ambiental, entre los días 5 y 9 de diciembre de 1952, que cubrió la ciudad de Londres. El fenómeno fue considerado uno de los peores impactos ambientales hasta entonces, que fue causado por el crecimiento incontrolado de la quema de combustibles fósiles en la industria y en los transportes. Se cree que el fenómeno causó la muerte de 12 000 londinenses, y dejó otros 100 000 enfermos.

⁴⁷ La enfermedad de Minamata se denomina así porque la ciudad de Minamata, Japón, fue el centro de un brote de envenenamiento por metilmercurio en la década de los años 50. En 1956, el año en que se detectó el brote, murieron aproximadamente 45 personas. Las mascotas y los pájaros del lugar mostraban síntomas parecidos. Afectó las aguas de la bahía de Minamata.

⁴⁸ El accidente de Chernóbil fue un accidente nuclear sucedido en la central nuclear Vladímir Ilich Lenin (a 3 km de la ciudad de Pripyat, actual Ucrania) el sábado 26 de abril de 1986. Considerado, junto con el accidente nuclear de Fukushima I en Japón en 2011, como el más grave en la Escala Internacional de

Pese a la relación que existe entre el ser humano y el ambiente y la importancia del último para la supervivencia del primero, su valoración jurídica es un fenómeno reciente. Cuando se fundó la ONU en 1945, su agenda básicamente pendía sobre la seguridad mundial, es decir, hacía énfasis en la paz, los derechos humanos y el desarrollo socio-económico. No se hizo mención alguna del ambiente como preocupación común de la humanidad. La seguridad ecológica surgió como cuarta preocupación esencial a partir de 1972, en la Conferencia de Estocolmo sobre el estado del medio ambiente mundial. Desde entonces se ha promovido el ambiente como un aspecto de vital importancia. Su consolidación se dio en la década de los noventa del siglo XX, al reconocerse mundialmente la importancia del ambiente para garantizar la existencia de la humanidad. Varios factores han influido en ello: la evolución del concepto de ambiente (entendiéndose como algo más que aspectos biológicos-físicos); el acelerado desarrollo tecnológico y científico del siglo pasado; el crecimiento demográfico mundial y el deterioro evidente de los recursos naturales. *“...El Derecho Ambiental como disciplina jurídica ha nacido en momento en que se comprendió que el entorno constituye un conjunto, un todo, cuyos diversos elementos interaccionan entre sí. Esto es una verdad física –y también sociológica sólo percibida en la última década (década de los setenta). Su comprensión originó la elaboración de principios científicos y de técnicas para el manejo integrado de esos diversos elementos constituyentes del medio humano, en tanto conjunto o universalidad y no-como antes- sólo función de cada una de sus partes componentes o de los usos de éstas. La aplicación de tales principios al orden físico y social originó la necesidad de trasladarlos al campo jurídico, y la de adoptar o reformular*

Accidentes Nucleares (accidente mayor, nivel 7), constituye uno de los mayores desastres medioambientales de la historia.

*normas legales y nuestras estructuras administrativas para posibilitar su implementación. Esas normas legales, y al doctrina que les es correlativa, son las que constituyen el Derecho Ambiental”.*⁴⁹

Definir qué es o qué comprende el Derecho Ambiental no ha sido una tarea sencilla. Tampoco existe acuerdo sobre cuál es la mejor definición doctrinaria. Basándonos en la definición del derecho, que tiene como fin primordial regular las relaciones o conductas humanas por medio de normas o mandatos de cumplimiento obligatorio, cuyo objeto es alcanzar el bien común, podríamos decir que el Derecho Ambiental se ocupa de regular las conductas humanas que puedan influir o alterar de manera relevante las condiciones que posibilitan la vida en todas sus manifestaciones.

*“El Derecho Ambiental desarrolla las normas jurídicas que regulan las relaciones más inmediatas entre la sociedad y la naturaleza, centrándose en aquellas normas que han sido establecidas para restringir, prohibir o permitir determinadas conductas en relación con el ambiente y sus recursos, como por ejemplo las normas que imponen vedas, que restringen la caza y que prohíben el tráfico de desechos peligrosos”.*⁵⁰

El Derecho Ambiental también determina derechos y obligaciones en relación con los componentes del ambiente, regula lo relacionado con la flora y fauna y el acceso a los

⁴⁹ Martín Mateo, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. (Tomo I, III, 1ª. ed, GREPOL, España, 1992), p. 43.

⁵⁰ William, Rodríguez Matamoros. *Limitaciones del Ordenamiento Jurídico Costarricense en la Explotación Adecuada de los Recursos Ictiológicos Marítimos*. Tesis para optar por el título de Licenciatura de Derecho. Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, (San José, 2006), p.34

recursos hídricos. Asimismo, señala y asigna las competencias de las autoridades encargadas de velar o manejar el ambiente y los recursos naturales.

Es evidente la evolución que ha tenido el Derecho Ambiental desde una función meramente protectora, función que realiza en forma reactiva y orientada a la restricción y la prohibición, hacia un derecho enfocado en el desarrollo sostenible democrático, es decir, un derecho que pretende articular la protección ambiental con el crecimiento económico, la equidad social y cultural, así como todos los componentes que intervienen en el mejoramiento de los niveles de la calidad de vida y el desarrollo humano.

Costa Rica ha sido un aliado natural en la ideología de una riqueza marítima pesquera común explotada sin restricciones de nacionalidad. La Cancillería de la República firmó dos convenios en materia ambiental que comprometieron al país en materia pesquera. *“El No. 7938 Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de delfines entre la República de Costa Rica y la República de los Estados Unidos (1999)⁵¹ y el No. 8.059⁵² Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, relativas a la Conservación y Ordenación de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Migratorias”.* A un ritmo

⁵¹ Ley No. 7938. Ratifica Programa Internacional para la Conservación de los Delfines entre la República de Costa Rica y Estados Unidos de América, suscrito en Washington, D.C., el 21 de mayo de 1998. Publicado en LG No. 230 de 26 de noviembre de 1999.

⁵² Acuerdo sobre la aplicación de disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, relativas a la Conservación y Ordenación de Peces transzonales y de las poblaciones de peces migratorios. Publicado en LG No. 24 de 02 de Febrero de 2001.

inusual, la Asamblea Legislativa ratificó ambas leyes y el INCOPECA dictó su reglamento en solo dos años.⁵³

Tanto en la legislación anterior a la LPA y al INCOPECA, la responsabilidad por infringir las leyes de pesca recae en el capitán de la embarcación y su tripulación, no en la empresa para la cual se trabaja. Eso tiene sentido para los pescadores artesanales que son dueños de su trabajo pero no para los grandes buques pertenecientes a transnacionales pesqueras.⁵⁴

Por ello, es importante que hoy en día el tema ambiental aporte respuestas claras, rápidas e integrales, en las cuales importa más la prevención que la represión, sin perder de vista que los elementos, bienes y recursos están estrechamente relacionados y dependen unos de otros, por lo que no se pueden estudiar ni analizar en forma separada. Por otro lado, los problemas ambientales ciertamente no pueden ser resueltos aisladamente por el Estado, los grupos sociales o las personas. Todos tienen que participar en el proceso de prevención y reparación del ambiente. Su tutela es responsabilidad común. Por lo tanto, se puede decir que el Derecho Ambiental es una de las respuestas ante la toma de conciencia por parte de los seres humanos que comprenden la importancia de la biodiversidad y la necesidad de la coexistencia saludable entre el ser humano y el medioambiente, que busca establecer un control a la

⁵³ INCOPECA. AJDIP N^o 430-2000. *Manual de Procedimiento para el control de la trazabilidad y certificación del atún denominado "dolphin safe"*. Puntarenas, 21 de noviembre de 2000.

⁵⁴ Junta Fundadora de la Segunda República. Decreto-Ley N^o 363 Reglamento de la Ley de Pesca de 28 de Septiembre de 1948. En: Semestre I, Tomo I, p.25. Asamblea Legislativa. N^o 8059 Acuerdo sobre la Aplicación de disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, relativas a la Conservación y Ordenación de Peces Transzonales y de las Poblaciones de Peces Migratorios. LG No. 24 de 2 de febrero de 2001.

manera en que el ser humano actúa respecto de la naturaleza, asegurando que las acciones llevadas a cabo por estos, no la destruyan.

2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE AMBIENTE

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -en sus artículos 11 párrafo 1°, y 12 párrafos 1° y 2° inciso b), proclama, que tenemos derecho a que nuestras necesidades humanas de protección y mejoramiento de salud, educación, vivienda, de un medio ambiente sano y de servicios públicos, sean satisfechos para desarrollarnos conforme a nuestra dignidad humana.⁵⁵ Por tanto, el Estado tiene la obligación de realizar su mayor esfuerzo para que estos derechos sociales, económicos y culturales de la población se puedan satisfacer progresivamente. En consonancia con lo anterior, la Sala Constitucional ha señalado que *“Considerando VII. Todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos han sido elevados a rango constitucional, y por consiguiente estos deben ser incorporados en la interpretación de la Constitución sobre todo en esta materia; uno de los cuales es el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”*.⁵⁶

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, convocó a los países en cierta medida a tomar acciones de control sobre los contaminantes a través de su legislación, respondiendo a la necesidad de preservación del medio ambiente y lograr adecuarlo

⁵⁵ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Fue ratificado por la Asamblea Legislativa el 11 de diciembre de por Ley No. 4229 y publicada en LG No. 288 de 17 de diciembre, ambas fechas del año 1968.

⁵⁶ Voto 2002-10693

equilibradamente con el desarrollo, lo que en la conferencia de Estocolmo se llamó “*Eco-Desarrollo*”. Pero ese equilibrio solamente será posible mediante la razonable instrumentación de la participación tanto de los niveles gubernamentales como de los ciudadanos.

Resulta vital reconocer y tener claro el hecho que no sólo el Estado y sus instituciones son responsables de garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sino que esa es una responsabilidad de todos los habitantes, dado que el disfrute de mí derecho conlleva implícitamente el deber de no causar daños a los elementos que componen el ambiente, lo que se alcanza en gran medida, respetando la legislación ambiental y la biodiversidad.

Existen dos grandes y opuestos modelos a efecto de valorar la forma de incorporar la biodiversidad a nuestras vidas, uno con visión antropocéntrica, donde los humanos están por delante para todo, que es economicista y con apariencias de protección, pero más bien se piensa en forma utilitaria sobre los recursos; en este normalmente el principio precautorio que será desarrollado más adelante, es superado y aplastado; y el otro, que es donde la racionalidad de los ecosistemas naturales que benefician a los seres humanos son importantes y considera que los seres humanos somos parte del entorno; es una perspectiva de un mundo inclusivo a todas las formas de vida, que cree vital preservar diferentes ecosistemas vitales y frágiles por respeto a la generaciones que incluso no han nacido, donde se parte de que es fundamental aplicar lo precautorio y el principio de tutela científica de manera objetiva y transparente.

Por otro lado, debe recordarse que la Sala Constitucional *“ha reconocido en forma reiterada y expresa el derecho y el deber de todas las personas a tomar parte en la formación de las decisiones públicas referentes a la protección del ambiente, por cuanto éste resulta esencial para el bienestar del ser humano y el disfrute de los derechos fundamentales básicos. Así, cada persona está habilitada -individualmente o en asociación con otros- a participar en las tareas de protección y mejoramiento del ambiente, con el fin de beneficiarse no sólo a sí mismos, sino también a las futuras generaciones”*.⁵⁷

Por último, entre los fines culturales de la República -recogida en el artículo 89 de la Constitución Política, está la obligación de *“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”*⁵⁸.

De igual manera, como lo sostiene Peña Chacón⁵⁹, deben considerarse los principios de objetivación de la tutela ambiental, irreductibilidad de ecosistemas relevantes y de no regresión. El primero exige la obligatoriedad de acreditar, mediante estudios técnicos y científicos, la toma de decisiones en materia ambiental, independientemente de que se trate de actos administrativos individuales o disposiciones de carácter general, tanto legales como reglamentarios; se permita reforzar el deber de aportar todos los estudios

⁵⁷ Voto 2002-10693.

⁵⁸ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de Costa Rica*. (San José, Costa Rica, 1949).

⁵⁹ Peña Chacón Mario (s.f.). *Los principios de objetivación de la tutela ambiental e irreductibilidad de espacios sometidos a regímenes especiales de protección y su relación con la prohibición de retroceso*. Proyecto de Investigación denominado "Las clínicas del Derecho Ambiental y Gestión de Riesgos Climáticos a través de una cultura jurídica de la sostenibilidad y no regresión" inscrito ante la Vicerrectoría de Investigación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica bajo el código 722-B3-193.

técnicos que garanticen la no afectación del ambiente o el menor impacto ambiental posible. Dicho principio se encuentra recogido en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) “*en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia*”.⁶⁰

Por su parte, el Principio de Irreductibilidad de espacios sometidos a régimen especial de protección evita la “*reducción, disminución, desafectación, exclusión, segregación y limitación de los espacios naturales sometidos a régimen especial de protección*”, dado que esos espacios albergan ecosistemas considerados jurídicamente relevantes, como por ejemplo, los bosques ubicados en terrenos privados, humedales (manglares), áreas silvestres protegidas, territorios indígenas, anillo de contención del Gran Área Metropolitana (GAM), así como todos aquellos terrenos que forman parte del Patrimonio Natural del Estado (PNE).

Por último, el Principio de no regresión del Derecho Ambiental permite garantizar que la normativa que se formule y apruebe no se modifique en el futuro. También protege contra la jurisprudencia que se dicte, puedan contener elementos que impliquen un retroceso con respecto a los niveles actuales de protección ambiental. Es decir, las nuevas normas o sentencias no deben permitir que se empeore la situación del derecho ambiental preexistente en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad.

⁶⁰ Publicada en LG No. 102 de 30 de mayo de 1978.

De esa manera se evita la supresión normativa o la reducción de sus exigencias, por ceder ante intereses contrarios, no respaldados por argumentos que demuestren que esos intereses son jurídicamente superiores al interés público ambiental. Este hecho implica la obligación de no hacer aquello que disminuya el nivel de protección ambiental ya alcanzado, sino que más bien se incremente.

Situación del Sector de Pesca del Camarón previo al Voto No. 2013-10540

Tanto el planteamiento de la Acción de Inconstitucionalidad en contra de las disposiciones de la LPA, como el resultado de la votación por parte de los Magistrados de la Sala Constitucional, son generados por el choque que se da entre dos actividades extractivas con fines comerciales, de recursos marino-pesqueros, diametralmente opuestos entre sí, que son la pesca de arrastre de camarón semi industrial, y la pesca artesanal.

Para los especialistas del Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología de la Universidad de Costa Rica (CIMAR; 2012)⁶¹, es evidente que los recursos marino-pesqueros del país han estado bajo una fuerte presión económica y ambiental por décadas, lo que ha generado problemas -comunes en las zonas costeras del Pacífico y del Caribe, todos asociados a la sobrepesca, la contaminación, la pérdida de hábitats críticos, la reducción de la diversidad y el cambio global.

⁶¹ Álvarez, Jorge; Ross, Erick, *La Pesca de Arrastre en Costa Rica*. (San José: Fundación MarViva, 2010). p. 6.

En relación con la pesca de camarón, los especialistas del CIMAR señalan que las capturas han disminuido desde mediados de los años 70 del siglo pasado, cuando se desembarcaban más de 5000 toneladas, frente a la poco más de 1100 toneladas que fueron desembarcadas en 2006. La actividad de pesca de camarón se ha mantenido a pesar de la baja productividad actual, gracias a los subsidios estatales en el precio de los combustibles y al uso de tecnologías más avanzadas y agresivas que permiten capturar y comercializar otras especies diferentes al camarón, bajo la categoría de “escama”, que incluye peces como el congrio, el pargo y la cabrilla, entre otros.⁶²

“En el Pacífico costarricense, correspondientes a las descargas de embarcaciones camaroneras en Golfito, concluye que entre diciembre de 2011 y julio de 2012, del total capturado el 28,7% es camarón y un 71,3% son peces de escama y otras especies. El Golfo Dulce representa casi un 25% de la diversidad marina del Pacífico. Bahía Culebra, en el Golfo de Papagayo, cuenta con casi 600 especies marinas. El Golfo de Nicoya es quizás el ambiente costero que paulatinamente está perdiendo más diversidad. En el Caribe, el exceso de sedimentos sigue afectando el arrecife de Cahuita y la contaminación orgánica es alta en sus aguas costeras. Varias especies de tiburones podrían estar seriamente amenazadas por su sobre-pesca, también muchas especies marinas que se pescan y que se conocen como fauna de acompañamiento (FACA) mueren y no son aprovechadas, tortugas marinas que son pescadas, así como delfines. Los manglares se están muriendo, como es el caso de Térraba-Sierpe, donde el exceso

⁶² Álvarez, Jorge; Ross, Erick (2010), p.13

*de sedimento combinado con procesos de erosión costeras están provocando serios problemas*⁶³

Por lo anteriormente citado, es evidente que la solución a la crisis pesquera nacional no es a corto plazo, ya que se requieren políticas que permitan la recuperación de las especies y los hábitats amenazados de los cuales dependen esas pesquerías, para que puedan brindar los beneficios económicos que requiere hoy día el sector que se dedica a la pesca. Por esa razón, las decisiones de manejo que se tomen hoy, determinarán la existencia de una pesquería sostenible en el futuro.

Pesca de Arrastre del Camarón Semi Industrial

La pesca semi industrial con el arte de pesca de arrastre, consiste en arrastrar una red sobre el fondo, que se abre por efecto de los calones.⁶⁴ Una vez abierta, la cadena sujeta a la relinga⁶⁵ inferior como lastre y mantiene la red pegada al fondo asustando a los camarones, que saltan y quedan atrapados dentro de la red. Esta normalmente se arrastra por lapsos de 2 a 5 horas. Los arrastres habitualmente ocurren en la parte externa del Golfo de Nicoya y del Golfo Dulce⁶⁶ y cerca de las salidas de grandes ríos, a

⁶³ Álvarez, Jorge; Ross, Erick (2010), p.14

⁶⁴ Se llama calón a una pieza de madera o palo redondo como de cinco centímetros o más de grueso y de 0,5 a 0,80 metros de largo, en cuyos dos extremos tiene sus correspondientes cajas o rebajos a manera de un balancín de coche en donde se atan los remates o cabos de las relingas o cuerdas del corcho y del plomo que arman las redes por sus dos bandas laterales, de modo que las mantienen extendidas desde lo que permite la longitud de los calones progresivamente según anchura hasta el copo conforme las leyes de la flotación o suspensión que en las aguas forman precisamente los corchos contrastada bajo un cierto orden o temple por la gravedad o peso de los plomos.

⁶⁵ Cuerda o sogas en que van colocados los plomos y corchos de las redes.

⁶⁶ Se implementaron restricciones en el 2009 para la pesca de arrastre en el Golfo Dulce.

lo largo de la costa Pacífica de Costa Rica, para el camarón blanco⁶⁷ y titi⁶⁸ o en bancos más profundos para el camarón fidel⁶⁹, camello corriente⁷⁰ y camello real.⁷¹

*“Según datos estadísticos, en 1980 la flota de pesca de arrastre costarricense capturó 353 toneladas métricas TM de camarón Fidel. El aumento del esfuerzo pesquero en aguas profundas fue en ascenso y ya para la mitad de esa década, las descargas de camarón Fidel se habían multiplicado en casi 8 veces más (2773 TM). No obstante, cinco años después de aquel voluminoso desembarque de camarón Fidel la sobreexplotación del lecho marino de aguas profundas fue tal que las descargas apenas si llegaron a las 107 TM (apenas el 4% del volumen descargado en 1985) y ya para el año 2014, lo desembarcado representaba apenas el 2% de aquel volumen pescado 30 años atrás”.*⁷²

Hacia aguas más profundas y durante la segunda parte de la década de los 80 del siglo pasado, se empezó a explotar el camarón Camello (150-350 mts) y el camarón Camello Real (700-1400 mts). *“Los volúmenes desembarcados al año 2014 representaban apenas el 1 % y 10% respectivamente, de sus mayores descargas 25 años atrás. A la*

⁶⁷ Perteneciente a la familia Penaeidae. Lo puedes encontrar con mayor facilidad., en las aguas que tienen como fondo mucho lodo, ya que el mismo habita en esas zonas, no se encuentra en zonas muy profundas, ya que pueden variar desde los 6 metros hasta los 70, es decir, es relativamente cerca, no se necesita bajar mucho al fondo del mar, para poder apreciarlos.

⁶⁸ La reproducción es menos complicada que en otros crustáceos, ya que no requiere del paso a aguas salobres de otras especies, como Caridina japonica. Tras la cópula, generalmente nocturna, la hembra porta los huevos alrededor de 3 ó 4 semanas

⁶⁹ El camarón fidel se comercializa como Camarón Fidel y su talla más comercial es la 90 – 110 (medida internacional que significa que una libra debe contener entre 90 y 110 camarones). Sin embargo se pueden conseguir también de un tamaño menor.

⁷⁰ El camarón camello corriente es una especie que habitualmente se encuentra sobre el sustrato o en relación con el mismo, La talla media es de 11 cm. Se pesca en Costa Rica y Panamá.

⁷¹ Arauz, R. & J. Ballester. Informe Final: *Estudio sobre el diseño del Dispositivo Excluidor de Tortugas (DET) con observadores a bordo del 5% de la flota camaronera, que permita incrementar la eficiencia de la operación en al menos un 85%, definir áreas de uso, y obtener información biométrica para determinar la apertura del DET.* (Cámara Puntarenense de Pescadores; PRETOMA, 2003), p. 37.

⁷² INCOPECA. *Una Pesca Responsable y sostenible.* (Informe de labores 1995-1996. Puntarenas, Diciembre 1996: Litografía Barsán.1997), p. 44

par de la cantidad de camarón extraído, también hay datos que indican la cantidad de FACA capturada asociada a la pesca de camarón Camello y de camarón Fidel: Durante los años 2004-2009 la flota de pesca de arrastre semi industrial botó entre un 80% y un 95% de FACA".⁷³

A finales de la década de los 70 del siglo pasado, había en Puntarenas 15 empresas camaroneras. Finalizando los años 90, la devastación de los recursos camaroneros fue tal que ya se podía notar un desastre económico de la flota semi industrial de arrastre. Por ejemplo, *"de los 77 barcos que operaban a finales de los años 80 solo 42 de ellos continuaban operando en el 2004: la explotación arrastrera de camarón semiindustrial empezaba con su auto encallamiento lo cual produjo una eliminación del 45% de su flota, las prácticas depredadoras inherentes a su tecnología de explotación pesquera empezaban ya entonces a cobrarles en términos de sostenibilidad ecológica-económica*".⁷⁴ Al año 2013, de aquellos, sólo 1/3 (26 embarcaciones) continuaban operando. No obstante *"los desembarques actuales de dicha flota denotan que de no ser ya por la captura de pescado como recurso meta -otrora fauna incidental- más el subsidio estatal al diésel, dichos barcos estarían encallados por extinción de la rentabilidad"*.⁷⁵

La pesca de arrastre semi industrial en Costa Rica muestra un panorama muy deteriorado y problemático. Consta de herramientas insuficientes de manejo provocando efectos ecológicos y socio-económicos negativos, *como por ejemplo: disminución de capturas y biodiversidad, disminución en la composición de especies, degradación de*

⁷³ *Ibíd.*, p. 45

⁷⁴ *Ibíd.*, p 47

⁷⁵ *Ibíd.*, p 48

*fondos marinos y deterioro en la función de esos ecosistemas*⁷⁶. Otros efectos negativos conllevan la captura de especies vulnerables presentes en la fauna de acompañamiento (ej. tiburones, tortugas). Se destaca además la ausencia de manejo espacial y el impacto de la flota de arrastre en caladeros⁷⁷ de pesca de pescadores de pequeña escala y es ahí donde la situación se vuelve más compleja, dadas las consecuencias socio-económicas que sufren los pescadores que directa o indirectamente dependen de esta actividad.

Hoy día en Costa Rica se explotan de manera comercial 10 especies principales de camarón que se encuentran distribuidas en varios ambientes. Se capturan especies de aguas costeras y poca profundidad, como el camarón blanco y el camarón rosado; y especies de aguas profundas, como el camarón fidel y el camarón camello. Las artes usadas para la pesca de camarón varían según la especie objetivo y el área de faena. Las más utilizadas son las redes de arrastre que emplean las embarcaciones semi-industriales. Sumadas a estas artes legales se encuentran las artes ilegales como las rastras, trasmallos con características no permitidas y redes de arrastre sin el dispositivo excluidor de tortugas (DET).

Quizás el mayor problema que ha causado la pesca semi industrial de arrastre -dentro y fuera del Golfo de Nicoya, es la captura incidental de otras especies que no son el objetivo de la pesca, pero que inciden en las posibilidades de pescar de la flota artesanal.

⁷⁶ Tabash -Blanco. Consultoría: *Análisis histórico y situación actual de la pesquería de camarón de arrastre de Costa Rica*. (Fundación MarViva, 2009), p 103.

⁷⁷ Zona del mar frecuentada por los barcos pesqueros por su habitual riqueza en pesca.

“La captura de especies no deseadas, además de desperdiciar cantidades importantes de proteína animal y poner en peligro la seguridad alimentaria, tiene otros efectos negativos, especialmente en la pesca de aguas someras: Primero, se capturan individuos juveniles de peces y se afectan otras pesquerías que sí las tienen como objetivo, reduciendo las capturas de otros pescadores y dificultando el manejo de sus pesquerías. Segundo, se alteran las cadenas alimenticias de los ecosistemas al retirar especies que pueden servir de alimento a otros organismos. Tercero, cuando estas especies se devuelven al mar, la mayoría de las veces muertas o con pocas posibilidades de sobrevivir, se afecta a sus poblaciones y la capacidad de realizar un manejo efectivo de ellas”.⁷⁸.

Pesca Artesanal

El empleo generado por la pesca artesanal es mucho mayor que el generado por la pesca de arrastre semi industrial. Así las cosas, deviene claro que la explotación de recursos marinos mediante la pesca de arrastre significa la captura indiscriminada de las especies marinas que las redes de arrastre encuentran en su camino. Lo anterior vulnera las posibilidades laborales de los pescadores artesanales y su derecho a participar de los beneficios de la explotación sostenible del ambiente. El método utilizado en la pesca de arrastre de camarón, al capturar todo tipo de especies marinas, no sólo afecta los intereses de las personas dedicadas a la pesca artesanal de camarón, sino también los intereses de todos los pescadores artesanales. Así no se logra un desarrollo sostenible

⁷⁸ Arauz, R. *Impacto de la pesca de camarón por arrastre sobre el ecosistema marino y lo que usted puede hacer al respecto como consumidor*. (IX Congreso Nacional de Ciencias, ITC. 2007), p 22.

democrático, uno al que todos tengan acceso real; menos aún se puede hablar de un desarrollo sostenible solidario, puesto que el beneficio de unos pocos afecta severamente a una gran mayoría de pescadores.

Es importante recordar que la *“pesca artesanal en el Golfo de Nicoya, era la principal actividad de la cual generaban sus ingresos las familias, ya que un 62% de ellas (25) vivían de ésta, mientras que un 37% (15) vivía de otras actividades productivas. Por otro lado, la pesca artesanal es una actividad de fuerte tradición en la zona. Para muchos hombres es la actividad que han realizado durante toda su vida y es lo único que saben hacer”*.⁷⁹ Un 65% de las familias vivía del ingreso que aportaba el esposo o compañero, aunque un 55% de las mujeres realizaba otro tipo de actividades de manera esporádica, para mejorar la economía familiar. Esta situación colocaba a las mujeres en una condición de vulnerabilidad al ser dependientes económicamente de sus parejas.⁸⁰

Aunque la pesca artesanal no desarrolla una capacidad de captura tan elevada como la pesca industrial, la gran cantidad de pescadores artesanales, así como el mejoramiento progresivo de las tecnologías que utilizan para la captura, pueden contribuir a poner en riesgo la abundancia de los recursos. Para contrarrestar esos efectos negativos potenciales, el Estado ha implementado medidas de regulación tendientes a garantizar

⁷⁹ Blanco Brenes, Oscar. *La cuenca del Golfo de Nicoya: un reto al desarrollo sostenible*. (San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 1994), p 25.

⁸⁰ Este promedio es tomado de un estudio de 40 familias de la zona del Golfo de Nicoya.

la sostenibilidad de los recursos marino-pesqueros⁸¹ que a la vez, promueven un esquema de ordenamiento y racionalidad en la operación de los pescadores artesanales.

Para ello se han seguido diferentes caminos alternativos de políticas de regulación, incluyendo el otorgamiento de licencias a los pescadores, el cierre del acceso a ciertas pesquerías, el establecimiento de cuotas de captura y el uso de vedas temporales entre otras.⁸² Otro mecanismo distinto a la veda, que ha arrojado resultados positivos como otra posibilidad de gestión de los recursos marino-pesqueros en otros países, ha sido la asignación de derechos de uso territorial sobre ciertas áreas (TURFs) y el otorgamiento de concesiones.

Cuba es el ejemplo de un país donde el sistema de asignación de recursos a la pesca artesanal ha alcanzado mayor grado de desarrollo. Ese país ha establecido concesiones territoriales en la pesquería de la langosta, no por ley sino por acuerdo entre empresas y pescadores. De esta manera, los pescadores, organizados en empresas, poseen derechos exclusivos de pesca de la langosta en ciertas zonas, determinados fundamentalmente por el principio de la tradición que es respetado por el resto de los pescadores. Estos derechos no tienen plazo de vencimiento y son otorgados a las

⁸¹ Como por ejemplo: un dispositivo excluidor de tortugas (DET) que permite a tortugas marinas escapar cuando se ven atrapadas en una red de pesca.

⁸² La veda es el acto administrativo por el que se prohíbe llevar a cabo la pesca en un periodo o zona específica establecido mediante acuerdos o normas oficiales, con el fin de resguardar los procesos de reproducción y reclutamiento de una especie. Marín, B. y A.R. Vásquez. 2010. Evaluación de los Recursos Pesqueros Post-Veda 2009 en el Interior del G. de Nicoya. Documento Técnico N° 2 del Departamento de Investigación Pesquera de Incopeca. 15 p. Su importancia radica en que están dirigidas a proteger los picos de reproducción de las especies y las zonas de reproducción de las mismas. “*Por eso, estas se han realizado en el Golfo de Nicoya a partir de 1985 durante los meses de mayo, junio y julio, y se mantuvieron así hasta 1996. Después de ese año han venido variando los meses, con lo cual se baja la efectividad de la misma.*” Marín, Berny. 2011C. La zona de Crianza del Golfo de Nicoya. Documento Técnico N° 5 del Departamento de Investigación Pesquera de Incopeca. 7p

empresas estatales de pescadores. En todos los casos es sancionada la pesca de la langosta por pescadores que no estén autorizados para ello. Los resultados visibles de esta política de administración ha sido un mejoramiento en la ordenación de las pesquerías y una mayor estabilidad de los ingresos de los pescadores y de todas aquellas personas vinculadas con la pesquería.⁸³

En Costa Rica la institución que tiene la competencia y facultad para otorgar licencias de pesca es el INCOPECA. Así lo establece el artículo 12 de la LPA:

“El INCOPECA será la autoridad ejecutora de la 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”.

De igual forma, su artículo 13 determina que *“El INCOPECA ejercerá el control de la actividad pesquera y acuícola que se realice en aguas marinas e interiores y brindará asistencia técnica a la actividad acuícola en aguas continentales y marinas. En aguas continentales, la protección de los recursos acuáticos le corresponderá al MINAE. Dentro de estas últimas estarán comprendidos los ríos y sus desembocaduras, los lagos, las lagunas y los embalses, incluso las áreas declaradas como reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, manglares, humedales, reservas biológicas, refugios*

⁸³ Baisre, J., *Concesiones para la Pesca de la langosta en Cuba: experiencias y resultados*. (En: Informe FAO, Taller sobre Manejo y Asignación de recursos Pesqueros a Pescadores Artesanales en América Latina, Valparaíso, Chile, 2000), pp. 25-28.

*nacionales de vida silvestre y monumentos naturales, con apego a la legislación vigente y a lo dispuesto en los tratados internacionales ratificados, en especial en el RAMSAR”.*⁸⁴

El artículo 102 de la LPA determina que toda persona física o jurídica, costarricense o extranjera, que se dedique a la actividad pesquera según las modalidades autorizadas en la Ley, requerirá de licencia de pesca para cada embarcación.

Ahora bien, las especies que se adquieren en el mercado al menudeo son abastecidas principalmente por la pesca artesanal. La dinámica es más o menos así: Los pescadores artesanales no suelen especializarse en ninguna especie, y el INCOPESCA establece períodos distintos de veda por especie, ya que la institución ha aprendido con el tiempo varias cosas: primero, que no todas las especies se pescan con las mismas técnicas pesqueras ni tienen los mismos períodos reproductivos y que a excepción de la pesca de arrastre, no todas arrasan con todo. Segundo, cuando decretan una veda general, los resultados son desfavorables en la mayoría de las situaciones ya que los pescadores no respetan la veda y entran a pescar en áreas protegidas; el INCOPESCA no tiene los recursos para vigilarlos bien; las mareas rojas generan por sí solas períodos de veda absolutas para ciertas especies y las mismas no están supeditadas a ninguna época del año; y a pesar de los subsidios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en períodos

⁸⁴ Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas firmado en la ciudad de Ramsar (Irán) en 1971. Ratificada por la Asamblea Legislativa por Ley No. 7224. Publicada en LG No. 86 de 8 de mayo de 1991.

fuerzas de mareas rojas o vedas totales, los pescadores pasan periodos de necesidad y pobreza.⁸⁵

Por último, *“existe una preocupación del sector de pesca artesanal relacionado con el cuidado y vigilancia ambiental de los mares. La vigilancia se da para controlar el uso de prácticas ilegales de pesca y pesca industrial sin licencia. Probablemente el mayor problema para las autoridades del INCOPESCA es el uso de redes que no cumplen los cánones establecidos por dicha institución. Para el Servicio Nacional de Guardacostas (SNG) la problemática es mayor ya que han tenido que lidiar con el narcotráfico”*.⁸⁶ Sin embargo, es con la piratería pesquera donde ambas instituciones pueden sentirse frustradas porque aunque la ley les autorizó decomisar el 100% de la captura a un barco sin licencia pesquera, normalmente estos son más rápidos, tienen mejores radares y por lo tanto se vuelve casi imposible perseguirlos en altamar.

Cuando se habla de la situación económica y de extrema pobreza de los pescadores artesanales, básicamente el imaginario colectivo se traslada a los pobladores de la costa del Pacífico, principalmente a los que se concentran en el puerto de Puntarenas y dentro del Golfo de Nicoya. Sin embargo, se olvidan que también hay pescadores artesanales en la costa del Caribe, cuya situación económica -si no es peor que la de sus coterráneos en la costa del Pacífico, es bastante parecida. Por ejemplo, la comunidad de Barra del Colorado se encuentra sujeta a un conjunto de situaciones producto de su ubicación geográfica y su contexto socio-económico, como por ejemplo, caminos en mal estado;

⁸⁵ Rivera Ernesto. *Ayuda a los pescadores a la Deriva*. (La Nación, 25 de noviembre del 2014, Sección Finanzas).

⁸⁶ Fundación MarViva. *Análisis socioeconómico de las comunidades de pesca a pequeña escala*. (Costa Rica, 2018), p 14.

transporte público limitado; sus habitantes no tienen seguridad jurídica en relación con las tierras que habitan por la situación que implica vivir dentro de un Refugio Nacional de Vida Silvestre, ya que ese territorio también se encuentra bajo la tutela legal de JAPDEVA⁸⁷ lo que limita a sus pobladores a realizar algunas actividades productivas.

Con el propósito de coadyuvar en la mejora de la situación económica de los pescadores de Barra del Colorado, se puso en marcha la Propuesta para el Ordenamiento Territorial para la Conservación de la Biodiversidad en Costa Rica (conocida como Proyecto GRUAS II), que definió el área marino-costera de Barra del Colorado como un área prioritaria de estudio (SINAC, 2008). La zona marino-costera de Barra del Colorado, identificada como un vacío de conservación, representa un área de 966.58 km², de los cuales un 12% se ubica dentro de alguna categoría de protección (SINAC, 2008). La zona de estudio es protegida en parte por el Refugio Nacional de Vida Silvestre Barra del Colorado (RNVSBC) y el Parque Nacional Tortuguero, formando parte del Área de Conservación Tortuguero (ACTO).

La pesca artesanal es una de las principales actividades económicas de la zona de Barra del Colorado⁸⁸. Según el informe presentado por la Fundación Keto (SINAC, 2016), existen alrededor de 200 pescadores en el área. *“La pesca en la región se ve impulsada por la dificultad de realizar otras actividades como por ejemplo la agricultura, ya que se trata de una zona naturalmente inundable. Comparado al desarrollo de la actividad*

⁸⁷ Junta Administrativa y Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica.

⁸⁸ Bolaños, M. *Diagnóstico de los recursos marino costeros del Refugio de Vida Silvestre Barra del Colorado*. Análisis de la Pesquería Artesanal. Consultorías Pesqueras, Acuícolas y Ambientales, bajo contrato con Área de Conservación Tortuguero, Ministerio de Ambiente y Energía, Costa Rica. 2003) p

*pesquera en el Pacífico, en el Caribe la pesca se ve limitada por una plataforma continental seis veces menor, a una línea de costa casi recta, sin irregularidades para poder abrigar embarcaciones de pesca y a una menor productividad biológica de las aguas debido a sus características oceanográficas”.*⁸⁹ En Barra del Colorado solo hay pesca artesanal de pequeña escala y deportiva (esto implica una menor conflictividad inter-sectorial). En cambio, en la costa del Pacífico se encuentra la principal zona pesquera del país, mientras que en el Caribe no hay un desarrollo tan marcado. Por lo tanto, las decisiones de manejo ligadas al sector pesquero deberían considerarse de manera específica para el Caribe y el Pacífico, haciendo un análisis de cada caso por aparte.

En la zona de Barra del Colorado la pesca de arrastre de camarón se realiza únicamente en los meses de septiembre y octubre, y durante marzo y abril (hasta mayo si las condiciones del mar lo permiten). La pesca se da únicamente cuando se dan oleajes muy bajos y vientos calmos. *“Cuando hay oleajes o vientos fuertes, según los pescadores, los camarones no utilizan el sitio y además se dificulta el uso del arte de pesca, al ser completamente manual. Se utilizan embarcaciones pequeñas, y usualmente es realizada de entre tres hasta seis pescadores dentro de una misma embarcación. Cada embarcación utiliza una sola red, que es colocada y elevada manualmente. La red de arrastre utilizada es de 9m de largo x 2m de alto, con una apertura de boca de 6m y una luz de malla de 3.5cm (o 1.4 pulgadas)”.*⁹⁰

⁸⁹ *Ibíd.*, p 16

⁹⁰ *Ibíd.*, p 17

*“La duración de cada arrastre varía entre 10 y 60 min. Sin embargo, cada faena de pesca se puede extender hasta un máximo de 5 horas de tiempo efectivo de arrastre, repartido en varios lances. La actividad de arrastre se realiza entre los 5 y 15 m de profundidad, respetando un radio de al menos 1 km de distancia desde la desembocadura del Río Colorado hacia el mar, y extendiéndose hasta 12 una distancia de 3 km tanto hacia el norte como hacia el sur de la boca del río”.*⁹¹ Debido a que las embarcaciones no cuentan con un sistema de enfriamiento, es usual que los pescadores regresen a la comunidad para dejar el producto y avanzar con el proceso de descabezado de camarón, y que luego regresen al sitio de pesca. Por las dificultades de comercializar el producto y la escasez de congeladores, la pesca se da únicamente cuando el producto tiene asegurada su venta a compradores que previamente han solicitado camarón.

La pesquería se desarrolla con el objetivo de capturar el camarón tití1 (*X. kroyeri*), mientras el camarón blanco (*Penaeus schmitti*) y el camarón tigre (*Penaeus monodon*) pueden ser considerados como incidentales, pescados en bajas abundancias. No se realiza una actividad comercial importante con dichas especies y son más bien consumido por los mismos pescadores y sus familias.

Independientemente del sitio de operación de la pesca semi-industrial y artesanal, el estudio de Indicadores Macroeconómicos del Sector Pesquero y Agrícola del Istmo Centroamericano (2009) arrojó datos que describen la crisis que vive el sector: *“la pesca de arrastre [semi-industrial] generó 365 empleos versus las 16.502 personas que se*

⁹¹ *Ibíd.*, p 18

dedicaron a la pesca artesanal y se ven afectadas por la captura incidental que produce la de la pesca de arrastre".⁹²

Según la información disponible del Censo de 2011, 6.899 personas de 15 años y más se encontraban empleadas en la rama de la actividad de pesca y acuicultura, versus los 224 empleos directos (máximo 380) generados por las embarcaciones camaroneras, que daban trabajo directamente a 6 personas por embarcación, mientras que para el 2013 existían 38 licencias de pesca de arrastre vigentes.

⁹² Instituto Nacional de Estadística y Censos, X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: Características Económicas (Tomo I. Instituto Nacional de Estadística y Censos. --1 ed.-- San José, C.R, 2011).

CAPÍTULO I

SENTENCIA No. 2013-10540 DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Promovientes de la Acción de Inconstitucionalidad

La Resolución No. 2013-10540 de la Sala Constitucional fue dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436 (LPA), tramitada en el Expediente No. 12-010016-0007-CO.

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por Randall Arauz Vargas en su condición de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Asociación Programa Restauración de Tortugas Marinas (PRETOMA); Manuel Enrique Ramírez Guier, en su condición de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Federación Costarricense de Pesca Turística (FECOPT); Jorge Arturo Jiménez Ramón, en su condición de apoderado generalísimo de Fundación MarViva; Álvaro Loría Quirós, como apoderado general de la Fundación Promar; Wagner Mauricio Quirós Pereira, en su condición de apoderado generalísimo de Internacional Students Volunteers Inc. (ISV); y Mario Andrés Boza Loría, como apoderado generalísimo sin límite de suma de The Leatherback Trust (TLT).

También intervinieron en el proceso la Procuraduría General de la República (PGR) y el INCOPESCA.

La acción buscaba que se declarara inconstitucionales los artículos 2^o inciso 27, punto d); 43 inciso d) y 47 incisos a) y b) de la LPA, expresamente en lo que se refiere a la extracción de camarón con red de arrastre.⁹³

En concreto, los accionantes impugnaban la frase “*con red de arrastre*” del artículo 2^o inciso 27 punto d) de la LPA⁹⁴

Se cuestionaba la frase “*con red de arrastre*” de ese artículo, en tanto la misma definía y permitía la pesca semiindustrial del camarón u otras especies utilizando esa técnica dañina, desproporcionada, destructora y carente de todo criterio de sostenibilidad de los recursos marinos. También se impugnaba -en un mismo sentido, la frase “*red de arrastre*” contenida en el artículo 43 inciso d) de la LPA.⁹⁵

Por último, los accionantes cuestionaban las frases “*que utilizan artes de pesca, redes de arrastre por el fondo*” y “*utilizando como artes de pesca, redes de arrastre por el fondo*” contenidas en el artículo 47 incisos a) y b), respectivamente⁹⁶.

⁹³ Ley No. 8436, publicada en La Gaceta No. 78 de 25 de abril de 2005.

⁹⁴ El artículo 2^o establecía que “*Para los efectos de la presente Ley, se definen los siguientes términos (...) 27. Pesca comercial: La pesca comercial se realiza para obtener beneficios económicos y se clasifica así: (...) d) Semiindustrial: Pesca realizada por personas físicas o jurídicas, a bordo de embarcaciones orientadas a la extracción del camarón con red de arrastre, de la sardina y del atún con red de cerco*”.

⁹⁵ El artículo 43 establecía que “*La pesca comercial se realizará para obtener beneficios económicos y se clasificará en: a) Pequeña escala (...) b) Mediana escala (...) c) Avanzada (...) d) Semiindustrial: Pesca realizada por personas físicas o jurídicas, utilizando embarcaciones orientadas a la extracción del camarón con red de arrastre, la sardina y el atún con red de cerco. e) Industrial (...)*”

⁹⁶ El artículo 47 establecía que “*Las licencias para capturar camarones con fines comerciales en el océano Pacífico, únicamente se otorgarán a las embarcaciones de bandera y registro nacionales, asimismo, a las personas físicas o jurídicas costarricenses, las cuales se clasifican en tres categorías: a) Categoría A: Embarcaciones con licencias o permisos de pesca de camarón que utilizan como artes de pesca, redes de arrastre por el fondo; estas podrán capturar recursos camarones únicamente en el litoral pacífico, con la condición de que no sean áreas restringidas durante época de veda. b) Categoría B: Embarcaciones con licencias o permisos de pesca, para la captura de camarón Fidel (*Solenocera agassizi*), camello real*

Los accionantes dejaron claro que no se oponían a la pesca de camarón como actividad económica, sino que su cuestionamiento iba dirigido a la técnica de pesca por arrastre, pues la misma atentaba contra la sostenibilidad del recurso de camarón y del resto de recursos hidrobiológicos.

La resolución de la Sala Constitucional tuvo por demostrado que se violaban los artículos 7, 21, 50, 69 y 89 de la Constitución Política. El primero, por cuanto existe normativa internacional suscrita por Costa Rica que la obliga a proteger los recursos naturales, entre ellos, los hidrobiológicos, para garantizar la sostenibilidad de los recursos a través de su explotación racional, y como su consecuencia más inmediata, asegurar la seguridad alimentaria de la población. El artículo 21, porque precisamente se atenta contra la seguridad alimentaria, poniendo en riesgo la supervivencia de la población. El numeral 50, puesto que supone la protección del ambiente en su concepción más amplia, incluyendo la tierra, el mar, la biodiversidad y el derecho de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El artículo 69, en tanto establece un deber ineludible del Estado costarricense, de garantizar fuera de toda duda la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de la riqueza que esta produce. El artículo 89, que protege la belleza escénica marina, que está siendo destruida y convertida en aguas turbias ante la arremetida de la red de arrastre. Por último, concluyen que la pesca de arrastre de

(Helerocarpus sp) y otras especies de este recurso, que se pesquen en aguas de profundidad igual o mayor que las especies anteriores, utilizando como artes de pesca, redes de arrastre por el fondo, únicamente en el litoral pacífico. El camarón Fidel solamente podrá ser capturado en las áreas donde no se encuentre mezclado con especies de menor profundidad tales como camarón blanco, camarón café, camarón rosado y camarón titi. c) Categoría C (...)”.

camarón atenta contra la seguridad alimentaria, la sostenibilidad de los recursos marinos y los principios precautorio y preventivo.

Acciones de coadyuvancia

El señor Víctor Mora Elizondo y ciento ochenta y ocho firmantes más, intervinieron en el proceso como coadyuvantes activos para que se declararan inconstitucionales los artículos citados de la LPA, en relación con la extracción de camarón con red de arrastre.

También presentó una coadyuvancia a favor de la acción de inconstitucionalidad la señora María Eugenia Venegas Renault, entonces Diputada en ejercicio del Partido Acción Ciudadana, para que se declararan inconstitucionales los artículos citados de la LPA, expresamente en lo que se refieren a la extracción de camarón con red de arrastre, y manifestaba su conformidad con los alegatos de los accionantes y a la vez agregaba que se encontraba legitimada al amparo del artículo 50 constitucional y del artículo 75 de la LJC, defensa de intereses difusos como es el manejo de los bienes de dominio público, como lo son los recursos marino-pesqueros, como ciudadana y como miembro de la Asamblea Legislativa.

También presentaron coadyuvancias activas los señores Ramón Loaiza Alfaro, representante de la Asociación de Pescadores Artesanales de Puerto Pilon de Pavones (ASOSINPAP); Ronald Valverde Quirós, en representación de la Asociación de Pescadores y Piangueros del Golfo Dulce; Elmer Chavarría Pitti, en su condición de representante de la Asociación de Pescadores de Pequeña Escala y Turística Zancudo;

Cirilo Quintero Quintero, en calidad de representante de la Asociación de Pescadores para el Desarrollo Sostenible de Puntarenas; y Pedro García García, representante de la Asociación de Pescadores Artesanales Conservacionistas de la Isla Puntarenitas de Golfito; a favor de la acción interpuesta por PRETOMA y otros.

En su acción, los promotores manifestaron que el sector de pesca artesanal desarrolla un papel importante en la economía nacional, ya que aportan a la seguridad alimentaria y a la conservación de los recursos naturales marinos y que *“lamentablemente es un sector que ha sido afectado por una reducción de oportunidades educativas, vulnerabilidad de las organizaciones, poco apoyo institucional, conflictos con el sector de pesca de arrastre, dificultad para la comercialización del producto, inequidad de género y desconocimiento de sus derechos, lo que lo convierte en uno de los sectores con mayor vulnerabilidad a nivel nacional”*.⁹⁷

Agregaron además que *“el aporte económico y cultural del sector pesquero artesanal no ha sido reconocido. No se ha avanzado en las soluciones a pesar de los esfuerzos del sector en ese sentido”*.⁹⁸

Informe de la Procuraduría General de la República

En virtud de tratarse de una acción de inconstitucionalidad, y de conformidad con el artículo 81 de la LJC, la PGR rindió su informe en escrito de fecha 02 de octubre de 2012,

⁹⁷ Voto No. 2013-10540.

⁹⁸ *Ibíd*

resumiendo los alegatos de los accionantes de la siguiente manera: *“los accionantes cuestionan la constitucionalidad de los artículos 2 inciso 27, punto d) y 43 inciso d), en lo referente a la extracción de camarón con red de arrastre, así como el ordinal 47 incisos a) y b), en lo concerniente a las licencias otorgadas a embarcaciones camaroneras que utilicen como arte de pesca las redes de arrastre por el fondo”* y que *“aducen los accionantes que las normas impugnadas definen y permiten el otorgamiento de licencias para la pesca semi-industrial del camarón mediante la utilización de redes de arrastre, técnica que constituye un arte de pesca que resulta altamente dañina, desproporcionada y ajena a todo criterio de sostenibilidad en la explotación de los recursos marinos”*.⁹⁹

En relación con lo anterior, la PGR afirmó que en el voto 1458-07, la Sala Constitucional sostuvo la necesidad de adecuar las actividades humanas hacia un desarrollo sostenible, que asegurara la satisfacción de las necesidades presentes sin que ello significara comprometer la integridad del medio ambiente de las generaciones venideras para satisfacer sus propias necesidades, por lo que el ambiente sano y ecológicamente equilibrado debía ser entendido como un potencial de desarrollo que debe ser utilizado adecuadamente.

En relación con la legitimación de los accionantes, la PGR expresó que se encontraban legitimados en la medida en que cumplían con las disposiciones del artículo 75, párrafos primero y segundo de la LJC. En el primer caso, por la existencia de un recurso de amparo tramitado bajo el expediente 12-006906-0007-CO, y en el segundo caso, por la

⁹⁹ Voto No. 2013-10540.

existencia de intereses difusos en la protección del ambiente, fines con los que se encuentran vinculados las organizaciones que representan.

La PGR también se refirió a la indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la vida, la salud y al desarrollo sostenible. Para la PGR, existe una simbiosis entre ambiente, vida y salud. Por ello, el desarrollo económico debe fundarse en razones de sostenibilidad ambiental. La Ley Orgánica del Ambiente (LOA) define el ambiente en su artículo 1^o como “*el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano*” desde donde se entiende innegable la relación con la vida, la salud y el correcto desarrollo nacional. En su artículo 2^o la LOA se refiere al principio de desarrollo sostenible y establece la obligación del Estado costarricense de propiciar un desarrollo económico que sea ambientalmente amigable, refiriéndose a este como “*el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras*”. Dado que el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación, su conservación y utilización sostenibles son de utilidad pública y gozan de un interés social (inciso a).¹⁰⁰

Continúa afirmando la PGR que el artículo 4^o de la LOA establece como deberes del Estado, “a) *Fomentar y lograr la armonía entre el ser humano y su medio; b) Satisfacer las necesidades humanas básicas, sin limitar las opciones de las generaciones futuras;*

¹⁰⁰ Solís Rivera, Vivienne. *El mar y su gente: la conservación de los recursos marino costeros*. (Presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencias. Heredia, Costa Rica: Fundación CIENTEC, 2005).

d) Regular la conducta humana, individual o colectiva, y la actividad pública o privada respecto del ambiente, así como las relaciones y las acciones que surjan del aprovechamiento y la conservación ambiental”.

De igual forma, la Ley de Biodiversidad No. 7788 (LB)¹⁰¹, también contiene regulaciones en materia medio ambiental, constituyendo una fórmula que está vinculada con los derechos a la vida, la salud y por supuesto al desarrollo económico y social del país. En su numeral primero, expone su objetivo: *“conservar la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, así como distribuir en forma justa los beneficios y costos derivados”*. Para la PGR, esas normas constituyen el desarrollo legal e integral de los artículos 50 y 69 constitucionales.

Por otro lado, el artículo 7^o párrafo 2 de la LB define la biodiversidad como la *“variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, ya sea que se encuentren en ecosistemas terrestres, aéreos, marinos acuáticos o en otros complejos ecológicos. Comprende la diversidad dentro de cada especie, así como entre las especies y los ecosistemas de los que forma parte”*¹⁰².

Así, la conservación de la biodiversidad depende de manera significativa de su explotación racional. Por ello, dentro de los objetivos de esa ley se encuentra *“integrar la conservación y el uso sostenible de los elementos de la biodiversidad en el desarrollo de políticas socioculturales, económicas y ambientales”*, según prevé su numeral 10 párrafo

¹⁰¹ Publicada en LG No. 101 de 27 de Mayo de 1998.

¹⁰² Ibid.

1) y para lograr tal objetivo, su artículo 11 contiene cuatro criterios de los que se extrae la protección al ambiente desde la biodiversidad, así como la vida y salud humana.¹⁰³

*De esta manera, para la PGR “no es posible separar el tema del desarrollo económico, de los temas de sostenibilidad ambiental, la vida, la salud y la dignidad humana frente a la devastación ambiental, resulta imperativo aplicar políticas de desarrollo sostenible, y desde el derecho a la vida y a la salud integrada con el ambiente, se puede lograr una vida más cercana al principio de la dignidad humana”.*¹⁰⁴

Finalmente, en relación con las normas cuestionadas de inconstitucionales, la PGR expresó que desde 1980 a la fecha se habían elaborado estudios científicos objetivos a nivel nacional e internacional que exponían la existencia de graves problemas medio ambientales generados por la pesca de camarón con redes de arrastre. Para sostener su afirmación, cita estudios de organismos internacionales como la FAO¹⁰⁵, así como

¹⁰³ Esos criterios son los siguientes: Criterio preventivo: Se reconoce que es de vital importancia anticipar, prevenir y atacar las causas de la pérdida de la biodiversidad o sus amenazas. 2. Criterio precautorio o indubio pro natura: Cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección. 3. Criterio de interés público ambiental: El uso de los elementos de la biodiversidad deberá garantizar las opciones de desarrollo de las futuras generaciones, la seguridad alimentaria, la conservación de los ecosistemas, la protección de la salud humana y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. 4. Criterio de integración: La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad deberán incorporarse a los planes, los programas, las actividades y estrategias sectoriales e intersectoriales, para los efectos de que se integren al proceso de desarrollo.

¹⁰⁴ Voto No. 2013-10540.

¹⁰⁵ Por ejemplo, en el estudio del año 2011 realizado por la Unidad de Investigación Pesquera y Acuicultura de la Universidad de Costa Rica, se determinó que la pesca de camarón con red de arrastre pone en peligro los hábitats de tiburones y rayas, se recomienda prohibir la pesca de arrastre en el Parque Nacional Marino Ballena. También el estudio denominado “Estudio Mundial sobre las Pesquerías del Camarón” (Roma, 2010), este organismo de las Naciones Unidas pone de manifiesto los múltiples daños que la pesca del camarón con redes de arrastre causa al lecho marino, el ecosistema, la economía y la vida social de las costas.

estudios de instituciones universitarias y de investigadores nacionales ligados a la academia, que ponen de manifiesto el daño que la pesca de camarón con redes de arrastre ocasiona al ecosistema marino. Concluye que la regulación de la pesca de camarón con redes de arrastre es lesiva al derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

Criterio del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)

El entonces Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) y presidente de su Junta Directiva, señor Luis Gerardo Dobles Ramírez, se refirió a la acción de inconstitucionalidad bajo fe de juramento de la siguiente manera:

La acción está dirigida contra la autorización u otorgamiento de licencias para pesca semiindustrial de camarón en el Pacífico costarricense, a embarcaciones que utilizan como artes de pesca la red de arrastre. Según los accionantes, el INCOPECA no realiza estudios técnicos que determinen el impacto del uso de dichas artes sobre los recursos hidrológicos. También afirman los accionantes que el INCOPECA no ha exigido la evaluación de impacto ambiental previo al otorgamiento de la licencia y sobre la base de dichas argumentaciones piden se declaren inconstitucionales los artículos 2^o inciso 27 punto d); y 43 inciso d), en lo que se refieren a la extracción de camarón con red de arrastre; y 47 incisos a) y b) de la LPA.

En relación con lo anterior, el señor Dobles Ramírez argumentó que al igual que sucede en las administraciones pesqueras de otros países, ninguna pesquería se prohíbe o

proscribe. Todo lo contrario, se administra y regula estableciendo medidas de ordenación y mecanismos suficientes y eficientes que puedan permitir lograr los objetivos del aprovechamiento responsable y sustentable de los recursos pesqueros.

Además, asegura que algunas de las organizaciones accionantes no representan intereses difusos, sino que hacen de sus gestiones su modus vivendi para recibir fondos, donaciones y recursos que les permita mantenerse en el tiempo y solventar todas sus necesidades económicas. Este es el caso de PRETOMA y MarViva, mientras que FECOPT tampoco defiende un interés difuso, sino un interés directo por cuanto se dedican a la actividad pesquera de mayor riqueza, como es la pesca deportiva, utilizando embarcaciones con costo de miles de dólares y en la que participan personas económicamente poderosas y lo que buscan es eliminar la competencia.

Por otro lado, afirma que las licencias de pesca que ha otorgado el INCOPECA lo han sido al amparo de la ley, por lo que se está en presencia de una actividad lícita y una técnica autorizada legalmente, y que las competencias del INCOPECA en la materia encuentran sustento en las leyes que la regulan.

Continúa argumentando que los accionantes omiten que la LPA declara de utilidad pública e interés social la actividad pesquera y declara de interés nacional el fomento y desarrollo de esa actividad y la industria afín (artículo 5^o). El aspecto científico es uno de los factores a considerar pero no es el único, pues también hay que considerar aspectos económicos y sociales de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la LPA.

Sostiene que no puede pretenderse que una actividad pesquera que data de 60 o 70 años, generadora de riqueza y estabilidad social, sea eliminada porque, de prohibirse, sería materialmente imposible a esas embarcaciones el aprovechamiento del recurso.¹⁰⁶

En su respuesta el presidente del INCOPESCA argumenta que la legislación vigente regula el otorgamiento de licencias o permisos, pero que en ningún momento exige un estudio de impacto ambiental, salvo para concesiones o para la autorización de desarrollos de proyectos acuícolas. Las licencias existentes cumplen con los requisitos exigidos por la ley, por cuyo cumplimiento vela el INCOPESCA.

En relación con la captura de la llamada “*fauna de acompañamiento*”, agrega que técnicamente significa el aprovechamiento de recursos pesqueros necesariamente asociados con la captura del camarón, que no son la pesca objetivo, pero cuya exclusión es imposible. Ese fenómeno se debe a que el arte de pesca no es selectivo. Sin embargo, ello no conlleva una violación o incumplimiento de la normativa ambiental o pesquera.

En razón de lo anterior, manifiesta que el INCOPESCA ha actuado con apego a la legalidad, no sólo en el otorgamiento de las licencias, sino también estableciendo restricciones al ejercicio de la actividad al amparo de la ley y luego, inspeccionando y vigilando su cumplimiento.

¹⁰⁶ Solís Rivera, Vivienne. *El mar y su gente: la conservación de los recursos marino costeros*. (Presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencias. Heredia, Costa Rica: Fundación CIENTEC, 2005)

Por último el representante del INCOPECSA concluye que, en relación con el derecho alegado, afirman que el artículo 21 constitucional no guarda relación con el tema, salvo porque la actividad pesquera suministra alimentos a la población y con ello, da seguridad alimentaria y salud para los costarricenses y trabajos directos e indirectos para muchas personas. En relación con el artículo 69 constitucional, expresa que no tiene aplicación a esta materia, pues más bien se refiere a actividades económicas que suceden en tierra y no en el mar. Tampoco guardan relación alguna con la pesca de camarón por medio de redes de arrastre en los fondos marinos, las bellezas naturales o el patrimonio histórico y artístico protegida en el numeral 89 de la Carta Fundamental.¹⁰⁷

En razón de lo expuesto, el representante de INCOPECSA solicitó expresamente a la Sala Constitucional rechazar la acción interpuesta en todos sus extremos.

Es oportuno recordar aquí que el objeto de la acción de inconstitucionalidad era determinar si la pesca de camarón con redes de arrastre, era conforme con la Constitución Política y si existía la posibilidad de prorrogar o renovar los permisos, autorizaciones y licencias otorgadas por el INCOPECSA a los pescadores, al amparo de las normas que los accionantes señalaron como inconstitucionales. Igualmente es importante recalcar que los accionantes no se oponían a la pesca de camarón como actividad económica, sino que su cuestionamiento se dirigió hacia la técnica de pesca por arrastre o lo que es lo mismo, al arte de pesca en virtud que ésta atentaba contra la sostenibilidad del recurso de camarón y el resto de recursos hidrobiológicos.

¹⁰⁷ Solís Rivera, Vivienne. El mar y su gente: la conservación de los recursos marino costeros. (Presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencias. Heredia, Costa Rica: Fundación CIENTEC, 2005).

Por otro lado, catorce sociedades anónimas, todas dueñas de embarcaciones semi-industriales de pesca de camarón, manifestaron que coadyuvaban en favor de la posición sostenida por el INCOPESCA, en virtud que sus actividades cumplían con las regulaciones ambientales pertinentes y velaban por la sostenibilidad del recurso marino, por lo que solicitaron que se declarara sin lugar la acción.¹⁰⁸

Decisión de la Sala Constitucional

La Sala Constitucional acogió la acción y declaró inconstitucional la frase “*del camarón con red de arrastre*” contenida en el punto d) inciso 27 del artículo 2, en el inciso d) del artículo 43, así como en los incisos a) y b) del ordinal 47, todos de la LPA.

El Tribunal Constitucional argumentó que declaraba con lugar la acción de inconstitucionalidad, pues al confrontar las normas impugnadas de la LPA con el Derecho de la Constitución, constató la vulneración del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y a la obligación de proteger las bellezas naturales, así como de los principios de desarrollo sostenible democrático y el principio preventivo, lo que implicaba una lesión a los artículos 6º, 7º, 21, 50, 69 y 89 constitucionales y a los principios contenidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1982) y su desarrollo posterior; al Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de

¹⁰⁸ Esas sociedades son: El Mástil S. A, Sunugal S.A., Grupo Maricultura TICA S.A., Vida y Arte Tres Mil S. A, Camaronera R.C. S.A., Inversiones Calo S.A., Sociedad Importadora y Exportadora Sol Rojo de Oriente S.A., Desarrollos Pesqueros Nacionales S.A., Morlob S.A., Dismarpa S.A., Compañía Pesquera Moncharelo S. A, PESCANI S.A, Pesquera Ticoco S.A., y Quinta los Compadres S.A.

la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹⁰⁹, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y de la Población de Peces Migratorios, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982¹¹⁰, la Declaración de Río de Janeiro aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y el Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995).

Finalmente, señaló que a partir de la notificación de la sentencia al INCOPECA, dicha institución no podría otorgar ningún permiso, autorización o licencia nuevos, renovar los vencidos o reactivar los inactivos para la pesca de camarón con redes de arrastre. La acción estaba dirigida básicamente a la pesca semi industrial de arrastre. Sin embargo el voto no distinguió entre pesca semi industrial y pesca artesanal, prohibiendo el arte de pesca en ambas categorías.¹¹¹

Es importante hacer la distinción entre la pesca semi industrial y artesanal de arrastre, ya que si existen diferencias entre una y otra. Por ejemplo, las profundidades a las que se pesca son diferentes. En la pesca artesanal se faena desde los 12 hasta los 30 metros, mientras que el arrastre semi-industrial puede ejecutarse desde los 15 hasta 1000 metros

¹⁰⁹ Ley No. 7291 Aprobación del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Publicado en LG No.134 de 15 de julio de 1992

¹¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas (17 de agosto de 1994). Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

¹¹¹ *“Un ejemplo de una comunidad que se consideró afectada por el voto de la Sala Constitucional que practicaba la técnica de la pesca de arrastre artesanal es la comunidad de Barra del Colorado, Caribe norte de Costa Rica, cuya población consideraba que su mala situación económica era causada por la prohibición de la técnica de arrastre”*. CoopeSoliDar R.L. Un Comité Local con Alma, Vida y Camarón: La comunidad de Barra del Colorado, Caribe Norte de Costa Rica/ edición de Carlos Andrés Brenes Tencio, Vivienne Solís Rivera, Marvin Fonseca Barrás.-1ed, 2017, p 82.

de profundidad. Pese a las diferencias entre cada tipo de pesca, las mismas no fueron sopesadas por la Sala Constitucional en su voto 2013-10540, trayendo con ello consecuencias económicas para la comunidad de pescadores artesanales, ya fuera en la costa del Pacífico, como en la costa del Caribe.

No obstante, en consideración a los derechos adquiridos de buena fe, los permisos, autorizaciones y licencias vigentes conservarían su validez y vigencia hasta el vencimiento del plazo otorgado a cada una de ellas, siempre que sus titulares ejercieran la actividad con absoluta sujeción al ordenamiento jurídico que se dicte sobre la materia y condicionado a que adoptasen, si fuera científicamente posible, las tecnologías más amigables posibles con el ambiente bajo la supervisión del INCOPECA. Una vez expirado el plazo de vigencia, no podrían ser prorrogadas.

De los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional, cuatro declararon con lugar la acción de inconstitucionalidad¹¹²; uno la declaró sin lugar¹¹³; y finalmente dos

¹¹² Se trata de los Magistrados Ernesto Jinesta L., Paul Rueda L., Aracelly Pacheco S. y José Paulino Hernández.

¹¹³ El Magistrado Fernando Castillo Víquez consideró que la acción debía rechazarse porque no encontró que las normas impugnadas fueran inconstitucionales, siempre y cuando el uso de las técnicas de arrastre fueran aquellas admitidas por organismos internacionales de reconocido prestigio, tales como la FAO, Consideró además que no había evidencia científica que la técnica de arrastre sea la causa del agotamiento del recurso marino y, debido a esta, se reduzca el empleo en la pesca artesanal no había un estudio que permitiera concluir que al prohibirse la técnica de arrastre, la consecuencia sería un mayor empleo en la actividad de pesca artesanal. Concluyó manifestando que si era posible el uso de técnicas de arrastre que permitieran un menor impacto ambiental y la explotación racional de un recurso natural, y ante la necesidad que tenía (y tiene) la provincia de Puntarenas de preservar la fuentes de empleo, pues la prohibición de esta técnica crearía (como en efecto lo hizo), mayor desempleo en esa región, por lo que no encontraba razón alguna para prohibirla.

Magistrados salvaron su voto en cuanto al dimensionamiento de los efectos de la sentencia, pero anularon los permisos, autorizaciones y licencias vigentes.¹¹⁴

Habiéndose resumido la acción, la posición de las partes intervinientes y la respuesta de la Sala, este trabajo de investigación pretende analizar los Principios de Derecho Ambiental a que hizo referencia el Voto 2013-10540, porque según el criterio de la Sala Constitucional, el arte de pesca de arrastre -sea para la flota semi industrial como para la artesanal, sólo podrá ser autorizada nuevamente mediante una reforma a la LPA que respete esos principios, que son los siguientes: el Principio de Desarrollo Sostenible Democrático; los Principios Precautorio y Preventivo; el Principio de Solidaridad y de Justicia Social; y el Principio de Responsabilidad. Por tanto, esos principios son los lineamientos básicos e indispensables a partir de los cuales puede y debe estructurarse la reforma a la ley impugnada.¹¹⁵

Principio de Desarrollo Sostenible Democrático

En su Voto No. 2013-10540, la Sala Constitucional prohibió el uso del arte de pesca de la red de arrastre para la captura del camarón, tanto en la flota semi-industrial como

¹¹⁴ Los Magistrados Gilbert Armijo S. y Fernando Cruz C salvaron el voto, discrepando “*de una lógica que conduce a que la sentencia estimatoria no sea tal, en la medida en que los permisos, autorizaciones y licencias actualmente vigentes conservan su validez y vigencia hasta el vencimiento del plazo otorgado a cada una de ellas pues esto equivale a que la sentencia hubiera sido desestimatoria*”. Concluyen que el dimensionamiento de la sentencia debilita peligrosamente esa supremacía de las normas y principios constitucionales al reconocer, tácitamente, derechos patrimoniales adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas al amparo de normas inconstitucionales desde su origen.

¹¹⁵ Acuña Solórzano, Gina. *Responsabilidad civil por daño ambiental*. (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 1ª edición, 2004).

artesanal, y ordenó al INCOPESCA no otorgar nuevas licencias de pesca que utilizara ese tipo de arte ni renovar las que aún estaban vigentes al momento de la sentencia.

El criterio de los Magistrados se basó en argumentos científicos del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, que establece la necesidad de no usar formas de pesca *“no selectivas que impliquen el arrastre y descarte indiscriminado de diversas especies marinas”*, ya que está probado que es mayor la cantidad de fauna de acompañamiento que se desperdicia, que la cantidad de camarón que se aprovecha, y que el producto que es descartado incluye valiosas poblaciones de peces a las que se les impide su crecimiento y reproducción.

Atendiendo las razones de las organizaciones ambientalistas y de los representantes de los pescadores artesanales, los Magistrados concluyeron que el arte de pesca con red de arrastre causaba serios daños a los ecosistemas marinos de fondo o bentónicos, y además afectaba considerablemente las posibilidades de pesca de hombres y mujeres que realizaban esa labor a pequeña escala, por lo que atentaba contra el principio de un *“desarrollo sostenible democrático”*.

Antes de abordar el significado y alcances de este nuevo principio de derecho, es necesario referirse primero al principio de desarrollo sostenible, que es mencionado por primera vez en 1987, en el informe denominado *“Nuestro Futuro Común”* de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocido también como el *“Informe Brundtland”*. Dicho principio fue adoptado y definido por la Organización de las Naciones

Unidas como *“aquel tipo de desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias”*.¹¹⁶

El concepto de desarrollo sostenible está conformado por un componente ambiental, que sería la protección del ambiente; uno económico, que implica el desarrollo económico basado en la explotación sustentable de los recursos naturales; y uno social, que implica que el desarrollo económico y la conservación del ambiente deberían conducir automáticamente al bienestar social. Sin embargo, en la realidad los elementos económicos y ambientales del desarrollo han tenido mayor énfasis, de tal manera que el elemento social ha sido relegado a un segundo plano.

La idea detrás del principio de desarrollo sostenible, es favorecer procesos productivos que puedan mantenerse sin afectar la generación actual o futura, intentando que el mismo sea perdurable en el tiempo, sin mermar los recursos existentes en la actualidad. López, López-Hernández y Ancona se han referido al concepto de desarrollo sostenible de la siguiente manera:

“La definición de desarrollo sostenible se ha ido ajustando gradualmente al irse incrementando condiciones sociales en donde el ser humano es parte de un sistema y no dueño del mismo, en un proceso que armonice el crecimiento económico, la preservación de los recursos naturales, la reducción del deterioro ambiental, la equidad

¹¹⁶ Brundtland, Go Harlem y la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común*, “Informe Brundtland”, (Madrid: Alianza Editorial, 1988).

social todo en un contexto político a todos los niveles, local, regional, nacional y global".¹¹⁷

Por su parte, la Sala Constitucional se ha referido en repetidas ocasiones al "*Principio de Desarrollo Sostenible*". Por ejemplo, en su voto No. 6322-2003 afirmó que "*...la protección del ambiente debe encaminarse a la utilización adecuada e inteligente de sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicos y de orden político (desarrollo sostenible), para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y futuras. Por ello, el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es que a través de la producción y el uso de la tecnología, se obtengan no sólo ganancias económicas (libertad de empresa) sino sobre todo un desarrollo y evolución favorable del medio ambiente y los recursos naturales con el ser humano, esto es, sin que se cause daño o perjuicio*".¹¹⁸

De tal manera, la protección del ambiente debe encaminarse a la utilización adecuada de sus elementos, toda vez que es necesario la conservación del medio ambiente, pero también es indispensable la utilización de sus recursos para emprender procesos de desarrollo en beneficio de la sociedad en general, la cual a su vez, demanda la protección del ambiente, y por otro lado, el desarrollo del país, desarrollo que, en un país como Costa Rica tiene su fundamento en las riquezas naturales. "*[E]s preciso optar por el desarrollo sostenible, el cual satisface las necesidades del presente sin comprometer*

¹¹⁷ López Ricalde, Carlos David; López-Hernández, Eduardo Salvador y Ancona Peniche, Ignacio., *Desarrollo sustentable o sostenible: una definición conceptual*. Horizonte Sanitario, (vol. 4, núm. 2, mayo-agosto. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, México, 2005).

¹¹⁸ Voto No. 6322-2003

nuestra capacidad para hacer frente a las del futuro. Se trata en consecuencia, de una política cuyo núcleo es una planificación a largo plazo a través de políticas estatales, las cuales deben cumplir con todos los requisitos exigidos por las normas existentes y que lógicamente en este campo deben ser vistos con criterios restringidos, pues si se destruyen o se dañan los recursos naturales por una decisión precipitada o bien cuando las condiciones requeridas no son cumplidas, el desarrollo económico, social y político se afectará y decaerá, trayendo como consecuencia lógica la pérdida de la calidad de vida del ciudadano, y por ende, la pérdida de una riqueza invaluable que bondadosamente la Naturaleza nos ha regalado. Este desarrollo significa reconocer que deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibiliten la vida y si hacemos expandir los beneficios del proceso industrial tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone este derrotero”.¹¹⁹

Desde la óptica de la Sala Constitucional, el desarrollo sostenible no debe interpretarse única y exclusivamente como la conservación ambiental. Otra idea ha tenido la Procuraduría General de la República, para quien ese principio es una “...política estatal [macro] que tiene un enfoque netamente de crecimiento económico que está permeado por aspectos ambientales; siendo ello una visión netamente antropocéntrica, e individualista...”.¹²⁰

Debe entenderse que la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes, todo lo contrario. El desarrollo no puede

¹¹⁹ Voto No. 4423-93.

¹²⁰ Procuraduría General de la República. Dictamen C-257-2015 de 16 de setiembre de 2015.

subsistir en un ambiente cuyos recursos naturales se hayan deteriorado, y no se puede proteger cuando los planes de crecimiento constantes hacen caso omiso de ello. Es preciso optar por el desarrollo sostenible, que satisface las necesidades del presente, sin comprometer nuestra capacidad para hacerle frente a las del futuro. Para la Sala Constitucional, “[ese] desarrollo significa reconocer que si deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibilitan la vida y si hacemos expandir los beneficios del progreso industrial, tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone tomar ese derrotero”.¹²¹

La resolución citada atribuye una serie de características al desarrollo sostenible y hace referencia a una política pública encargada de ordenar y regular, ya que la promoción del desarrollo económico se encuentra intrínsecamente ligada a la explotación y protección de los recursos naturales, “riqueza invaluable que bondadosamente la naturaleza”¹²² regaló al ser humano para su uso, disfrute y apropiación exclusiva, cuya finalidad es meramente económica, mediante la satisfacción de las necesidades humanas presentes, sin comprometer los recursos naturales para las futuras generaciones¹²³. Es así como se espera incrementar la producción de bienes y con ello, mejorar la calidad de vida del ser humano.

¹²¹ Voto No. 1304 - 1993.

¹²² García, Randall. *Biología de la Conservación: Conceptos y Prácticas*. (Heredia, Costa Rica: primera edición. Instituto Nacional de Biodiversidad. 2002), p 13.

¹²³ “El derecho de las futuras generaciones implica a su vez una serie de derechos y deberes intergeneracionales relacionados entre sí y que a su vez se dividen en tres principios básicos: **a- Principio de conservación de opciones**: se traduce en el derecho de cada generación a recibir la diversidad de los recursos naturales y el correlativo deber de mantenerlos, lo que implica una explotación racional y eficiente de los mismos. **b- Principio de conservación de la calidad**: supone el derecho de todas las generaciones a recibir el planeta en condiciones de calidad óptimas y a su vez un correlativo deber de conservarlas y transmitir las a futuras generaciones para que no las reciban en peores condiciones. **c- Principio de conservación de acceso**: el derecho de acceso equitativo al legado de las generaciones

La visión utilitaria del medio ambiente es el rasgo más significativo de cómo se ha entendido el concepto de desarrollo sostenible. Basta referir que parte de la satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras, mejorando la calidad de vida de las personas, se logra mediante el incremento de la capacidad productiva de cualquier actividad económica.

*“El desarrollo sostenible es una de esas políticas generales que el Estado dicta para ampliar las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción o bien, ampliando las posibilidades de llegar a un progreso equitativo entre un crecimiento demográfico o entre éste y los sistemas naturales. Es el desarrollo sostenible, el proceso de transformación en la utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro”.*¹²⁴.

Por ende, las autoridades públicas deben cumplir las funciones que el ordenamiento les impone en forma oportuna y eficiente en materia ambiental, debido a las graves consecuencias de las acciones que dañan los recursos naturales, pues muchas veces esos daños son irreparables.

Las metas del desarrollo sostenible tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es

pasadas y el deber de procurarlos a todos sus miembros (Franco del Pozco, Mercedes, El Derecho Humano a un medio ambiente adecuado, en Cuadernos de Derechos Humanos, Bilbao, 2000, p. 21)”. Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV. Sentencia 83. San José, Costa Rica, 2013.

¹²⁴ Voto No. 2006-5595.

decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de las otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación. *“En todo proceso de producción es necesario transformar y procesar recursos y, a su vez, transportarlos hasta los centros de consumo, todo lo cual significa un costo energético y ambiental”*.¹²⁵

Asimismo, el proceso productivo no sólo requiere de recursos naturales para mantenerse, sino que genera desechos y contaminación de muy variada índole, como por ejemplo, los desechos sólidos o emanaciones que contamina el aire o el agua. Es evidente que el hombre con su poderío tecnológico ha logrado controlar y alterar notablemente su entorno y ha sometido el resto de las especies a su dominio. *“III (...) Empero, desde la revolución industrial el crecimiento exponencial de la población y las tendencias también exponenciales de la economía han incrementado el nivel de intervención del hombre en el planeta destruyendo hábitats, alterando y contaminando los ciclos vitales del medio ambiente y exterminando especies vivientes”*.¹²⁶

Es así como la declaración de inconstitucionalidad de la pesca de arrastre introduce un nuevo elemento al principio de desarrollo sostenible, integrado ya por las variables

¹²⁵ Soto, L. *Plan de manejo de una finca camaronera*. (Documento Técnico. 2005), p 34.

¹²⁶ Voto No. 3705-93.

antes mencionadas de la protección del ambiente, de desarrollo económico a través de la explotación sustentable del ambiente. *“A partir de la sentencia 2013-10540 la Sala Constitucional aporta el principio de “desarrollo sostenible democrático”. Ya no sólo se trata de garantizar el aprovechamiento de los recursos existentes por las presentes generaciones y de asegurar la subsistencia para las futuras, sino que debe asegurarse que el acceso a esos recursos y a la riqueza generada por las actividades económicas se distribuya equitativamente en la sociedad, de modo que alcance al mayor número posible de personas y permita el progreso solidario también. Por medio de una nueva interpretación de los artículos constitucionales 50, 74 y 89, la Sala Constitucional otorgó especial relevancia al elemento ‘social’ del desarrollo sostenible como un componente de la justicia, propio del Estado Social de Derecho, que se verifica a través del reparto más adecuado de la riqueza y de un ambiente sano, así como en el deber estatal de encaminar una política permanente de solidaridad nacional”*.¹²⁷

A partir de este fallo es posible afirmar que el elemento democrático del desarrollo sostenible conlleva intrínsecamente la distribución justa, tanto de los beneficios como de las cargas ambientales, lo que implica preservar la naturaleza para las generaciones futuras de la mano de un aprovechamiento solidario del ambiente. A todas luces, es un paso hacia la consolidación del Estado social y ambiental de derecho costarricense.

“V. (...) Se infieren los siguientes principios centrales de la Pesca y Acuicultura en los Estados del Istmo Centroamericano: el principio de desarrollo sostenible y más

¹²⁷ Peña Chacón, Mario. *Daño, Responsabilidad y Reparación del Medio Ambiente*. (San José, Costa Rica: segunda edición, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. 2011), p 27.

específicamente el principio de desarrollo sostenible democrático (...) En virtud del primero, le corresponde a Costa Rica (actividad pública y privada relacionada con la Pesca) entre otras acciones, utilizar las artes o métodos de pesca que permitan aprovechar racionalmente los recursos marinos presentes, sin comprometer el pleno desarrollo de las generaciones futuras. Para lograrlo, deben hacer uso de los principios precautorio y preventivo, en aras de los cuales se tiende a disminuir o incluso eliminar el riesgo que para el logro de ese objetivo pueda ocasionar una actividad económica como la pesca del camarón por arrastre; para ello, deben atender a los conocimientos científicos disponibles y en caso de ausencia, considerar las medidas precautorias necesarias para garantizar a las generaciones futuras el pleno desarrollo. En la realización de esta actividad económica se tiene que tener presente la erradicación de la pobreza, por tanto la distribución justa del ingreso proveniente de la actividad, la eliminación de discriminaciones fundadas en el género, y la generación de empleo decente donde se garantice la calidad de vida del sector (principio de solidaridad y justicia social). La unión del primero y del tercer principio, es lo que esta Sala denomina el principio del desarrollo sostenible democrático".¹²⁸

Lo que la Sala Constitucional trata de garantizar a través de ese nuevo principio de derecho, es un aprovechamiento de los recursos existentes por las presentes generaciones, y de asegurar la subsistencia de las futuras, de una manera justa y equitativa. Para lograrlo, se debe asegurar que el acceso a esos recursos y a la riqueza generada por las actividades económicas relacionadas con la pesca y acuicultura se

¹²⁸ Voto No. 2013-10540.

distribuya equitativamente en la sociedad, de modo que alcance al mayor número posible de personas y permita el progreso solidario de las familias que componen ese sector social y productivo.

Ahora bien, ante este nuevo escenario González Ballar (citado por Alpízar Rodríguez) sostiene que *“a la hora de ponderar los tres elementos: integridad ecológica, eficiencia económica y equidad social, en busca de la sostenibilidad, necesariamente se debe dar prioridad al primero”*¹²⁹. Sin embargo, no puede dejarse de lado que el tema social y económico ha gestado en Costa Rica un modelo de desarrollo consistente en la concentración de empresas públicas y privadas, centros educativos con mayor dotación de recursos, instituciones estatales, infraestructura y poder político en el área central del país. Este modelo de desarrollo centralizado implica que en las regiones periféricas se concentren dinámicas de baja escolaridad, débil inversión del sector privado, menor infraestructura pública y pobreza, así como un mercado laboral poco diversificado y con escasa capacidad para generar fuentes de empleo estables.

“Esta es una situación claramente identificable en las comunidades costeras, que tienen una alta dependencia de los recursos hidrobiológicos. La presión que ejerce la “gente del mar” (personas que tienen una vinculación socioeconómica sostenida en el tiempo con el mar y los seres que lo habitan) sobre los recursos hidrobiológicos aumenta cuando su situación socioeconómica solo depende de la actividad

¹²⁹ Alpízar Rodríguez, Ruth. *Manual Introductorio de Derecho Ambiental*. Módulo 1: Lineamientos generales sobre Derecho Ambiental. (San José, Costa Rica: 1ª ed. Escuela Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, versión 3, 2015). p. 31.

pesquera".¹³⁰ Por lo tanto, para gestar un desarrollo sostenible en las comunidades costeras y disminuir la presión sobre los recursos marinos, es necesario generar alternativas productivas y de trabajo. Es necesario marcar una distinción fundamental a lo interno del sector semi-industrial de camarón, es decir entre el empresario y sus empleados. Los primeros han tenido acceso al poder político; en su mayoría tienen baja escolaridad; hay un cambio generacional en la dirigencia del sector, lo que facilita el diálogo. Algunos cuentan con mayores recursos económicos para subsistir conforme han venido caducando las licencias pesqueras que adquirieron de forma legal. En cambio, los empleados no tienen ningún tipo de injerencia en la toma de decisiones, poseen poca escolaridad, no cuentan con recursos monetarios para subsistir, y ya no pueden pescar o realizar su actividad conexas a la pesca de arrastre.

Ese colectivo pesquero es muy amplio, pues no se trata sólo de pescadores y personas que pelan camarón, sino que hay otros empleos asociados a esta actividad, como por ejemplo el cuerpo administrativo de un barco (administrador, contador, guarda de seguridad, secretaria, persona encargada de la limpieza, otro encargado de tareas varias, etc.). Asimismo, hay gente que depende parcialmente de esta actividad, prestando servicios tanto al sector semi industrial de arrastre como a otros sectores pesqueros, como son los carpinteros, enfibradores, personal en el área de telecomunicaciones y refrigeración, rederos, pintores, personas que trabajan en los talleres de barcos, revendedores a pequeña y mediana escala que comercializan camarones y otros pescados, transportistas, ferreterías, supermercados, pulperías y

¹³⁰ Brenes Tencio, Carlos. Tesis de maestría en Gestión Ambiental y Ecoturismo "*Impactos socioeconómicos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la pesca*". 2015.

pescaderías.

Dentro del sector hay grupos con mayor vulnerabilidad social. Por ejemplo, las personas encargadas de pelar camarón y los rederos, debido a que estos son contratados informalmente, aunque los trabajadores contratados directamente por una empresa semiindustrial de camarón gozan de todas las garantías laborales de ley.¹³¹

Finalmente, es necesario resaltar que tanto pescadores artesanales como arrastreros de camarón y demás "*gente del mar*" en todo el país, tienen derecho a tener un trabajo digno y a continuar manteniendo su cultura, pero también tienen la obligación de ejercer su actividad de forma sostenible ambientalmente. Por lo tanto, hay en el ambiente un desafío delicado. Nadie quiere la pesca de arrastre tal y como se practica en la actualidad, pero tampoco se quiere agravar una situación de vulnerabilidad social con consecuencias fáciles de imaginar. De acuerdo con información generada por personal científico del INCOPECA, de la FAO y por organizaciones de pescadores artesanales, la respuesta a esa pregunta es negativa, hasta que se compruebe científicamente lo contrario. Es evidente que este tema debe abordarse desde un enfoque integral, que incorpore medidas tecnológicas, regulatorias y técnico-científicas y no solamente un estudio de tres meses¹³² de duración para resolver el problema como se intentó resolver al inicio por parte de los criterios expuestos por INCOPECA

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² "*Estas investigaciones no se hacen en 2, 3 o 4 meses, se requiere de mucho más tiempo. No solo para medir el efecto del arte de pesca, sino también para ver la recuperación, que es importante y se está dejando de lado*", expresó Rosa Soto, representante de la Escuela de Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional (UNA).

y mucho menos utilizando como modelos países como Perú y Nueva Zelanda que tienen condiciones completamente diferentes a las de Costa Rica.¹³³

Principio Precautorio (in dubio pro natura) y Principio Preventivo

En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo consagró en la Declaración de Río el denominado "*principio o enfoque precautorio*". En términos generales, frente a una eventual obra o actividad con posibles impactos negativos en el medio ambiente, la decisión política no debería autorizar su realización o ejecución. Se basa exclusivamente en indicios del posible daño sin necesidad de requerir certeza científica absoluta de que el daño o afectación sucederá. Este principio fue consolidándose en temas de relevancia directa para la salud humana, como por ejemplo, el efecto del uso de productos químicos o la descarga de contaminantes, llegando a constituirse en una herramienta de apoyo a los países en desarrollo, cuyas capacidades científicas no les permitían cuestionar de manera fehaciente los supuestos planteamientos del mundo desarrollado en cuanto a la inocuidad de tales sustancias. La evolución del principio lo incorpora también a materias vinculadas con el manejo de los recursos naturales, como las áreas forestales, pesqueras y biotecnológicas, pasando a ser un tema de discusión en distintas instancias referidas al comercio internacional.

¹³³ INCOPECA, en el documento denominado "*Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial*". (2016).

El Principio Precautorio¹³⁴ no es desarrollado ni analizado de manera exhaustiva en la sentencia 2013-10540, pues la redacción del voto se limita a trasladar las definiciones contenidas en el artículo 11 de la Ley de Biodiversidad, que a su vez se deriva de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Sin embargo, el voto de la Sala se refiere a esos principios de la siguiente manera:

¹³⁴ “Considerando V. ORIGEN, CONTENIDO Y ALCANCE DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO. El principio precautorio, desde su origen, tiene en consideración la falibilidad de la comprensión humana y la posibilidad de cometerse errores. En la segunda mitad de la década de los 70 del siglo pasado el gobierno federal de Alemania enunció el principio "Vorsorgeprinzip", al indicar que "no se consolida totalmente una política ambiental sólo mediante la eliminación de los peligros inminentes y la reparación del daño ocurrido. Una política ambiental precautoria requiere además que los recursos naturales sean protegidos y que las demandas sobre los mismos se manejen con cuidado" habiéndolo empleado para justificar la implementación de políticas contra la lluvia ácida y la contaminación del Mar del Norte. El principio aparece en el escenario internacional con los Tratados del Mar del Norte (Declaraciones de Bremen 1984, Londres 1987, Den Haag 1990 y Esbjerg 1995). Así, en la Declaración de Bremen de 1984 (Primera Conferencia Internacional sobre Protección del Mar del Norte) se refiere la necesidad de adoptar medidas preventivas oportunas ante el nivel insuficiente de los conocimientos. Posteriormente, en la Declaración de Londres de 1987 (Segunda Conferencia Internacional sobre la Protección del Mar del Norte), se proclamó el principio para salvaguardar el ecosistema del Mar del Norte a través de la reducción de emisiones contaminantes de sustancias que son persistentes, tóxicas y susceptibles de acumulación en la fuente, mediante el uso de la mejor tecnología disponible y otras medidas apropiadas. Opción que resultaría de especial aplicación cuando mediara razón para presumir que tales sustancias pueden causar algún daño o efectos nocivos en los recursos marinos vivos, junto cuando no haya evidencia científica que pruebe el vínculo entre las emisiones y los efectos (principio de acción precautoria). En esta última declaración se dispuso que "(...) es necesario un criterio de precaución que pueda exigir la adopción de medidas (...) incluso antes de que se haya establecido una relación causal mediante pruebas científicas absolutamente manifiestas (...)". Con posterioridad, el principio es recogido en diversos tratados multilaterales y declaraciones internacionales tales como el Protocolo de Montreal sobre sustancias que debilitan la capa de ozono de 1987, la Declaración de Bergen sobre el Desarrollo Sustentable en la región de la CEE adoptada por los representantes de países europeos y Canadá de 1990, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, el Convenio Marco de Cambio Climático de 1992, el Tratado de la Unión Europea de 1992, el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nororiental de 1992, el Convenio de Helsinki sobre protección del medio ambiente marino en el Báltico de 1994, Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdos MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 1994, el Programa de Acción de Washington para la Protección del Medio Marino de las actividades realizadas en Tierra de 1995, el Convenio de Londres sobre vertimientos al Mar, originalmente de 1992, en virtud de una enmiendas adoptadas en 1997 para la protección del ecosistema marino y el Protocolo de Naciones Unidas sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Montreal en el 2000, el Protocolo de Cartagena de Bioseguridad de 2000 y la Comunicación de la Unión Europea sobre el Principio Precautorio de 2000". Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 2006-17747.

*“Criterio precautorio o indubio pro natura: Cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección”.*¹³⁵

El Principio Precautorio se aplica ante la falta de conocimientos científicos. Se activa ante la incertidumbre o el desconocimiento. Cuando se carece de información respecto a qué impactos tendría una actividad sobre el ambiente y la salud de los seres vivos, ese principio ordena no autorizar una actividad, o a no otorgar un permiso, cuando no se tiene una caracterización e identificación de los riesgos que la actividad a autorizar provocará posteriormente una vez autorizada. Este principio exige que cuando una duda razonable surge en relación con la peligrosidad de cualquier actividad con repercusiones ambientales, se evite la misma o se tomen las medidas pertinentes para que el daño eventual, aún no comprobado todavía científicamente, no llegue a producirse.

En votos previos a la declaración de inconstitucionalidad de la pesca de arrastre, la Sala Constitucional ya había conceptualizado el Principio Precautorio de la siguiente manera:

“(…) La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar contener la posible afectación del ambiente o la salud de las

¹³⁵ Voto No. 2013-10540.

personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible – o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados en el ambiente.”¹³⁶

En su Voto No. 2003-3480 la Sala Constitucional recalca que el principio precautorio surge ante el desconocimiento de las consecuencias y efectos que dicha actividad genera sobre el ambiente y es conforme a ello que *“(...) los entes y órganos de la administración central y descentralizada deben abstenerse de autorizar, aprobar o permitir toda solicitud nueva o de modificación, suspender las que estén en curso hasta que se despeje el estado dubitativo y, paralelamente, adoptar todas las medidas tendientes a su protección y preservación con el objeto de garantizar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”*.¹³⁷

Tal como apunta el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI, el principio precautorio constituyó un avance, una innovación, una herramienta que previo a la ratificación de la Declaración de Río era impensable en el ordenamiento jurídico costarricense, ya que no se podía imponer ninguna medida de este tipo, puesto que, por el principio de la autonomía de la voluntad (artículo 28 de la Constitución Política), sólo se podría actuar legalmente sobre aquellas acciones que dañaran la moral, el orden

¹³⁶ Voto No. 3091-99.

¹³⁷ Voto No. 2003-3480.

público o perjudicaran a un tercero, lo que inevitablemente conllevaba a tener un “conocimiento certero del daño o de su probabilidad”.¹³⁸

En cambio, el Principio Preventivo “reconoce que es de vital importancia anticipar, prevenir y atacar las causas de la pérdida de la biodiversidad o sus amenazas”.¹³⁹ Implica la utilización de mecanismos, instrumentos y políticas con el objetivo de evitar daños serios al ambiente y la salud de las personas. Su función básica es evitar y prever el daño antes de que se produzca, no necesariamente prohibiendo una actividad, sino condicionándola mediante el uso de equipos o realización de ciertas actividades de control de la contaminación y degradación, como sería, por ejemplo la instalación de plantas de tratamiento para aguas residuales, colocación de filtros electrostáticos para chimeneas¹⁴⁰, construcción de bermas¹⁴¹ para tanques de combustible, entre otras medidas.¹⁴² El Principio Preventivo, al contrario del Principio Precautorio, se proyecta sobre consecuencias perjudiciales de ciertas de algunas actividades. El tratar de evitarlas con anticipación es una exigencia de la racionalidad.¹⁴³

¹³⁸ Tribunal Contencioso Administrativo. Voto No 102 de las 15:00 horas de 17 de agosto de 2017.

¹³⁹ Voto No. 1250-99.

¹⁴⁰ Hay ciertos estilos de filtros para chimeneas industriales que son conocidos como electroestáticos. Una de las características de estos filtros es que los mismos utilizan de manera principal para poder remover los sólidos en suspensión en gases, como por ejemplo las partículas de hollín en humos de origen industrial.

¹⁴¹ Una berma es un espacio llano, cornisa, o barrera elevada que separa dos zonas

¹⁴² Loperena Rota, Demetrio. *Los principios del Derecho Ambiental*. (España: Editorial CIVITAS, 1998). p.87

¹⁴³ *Ibíd.*, pp 93-94

Principio de Solidaridad y Justa Distribución de la Riqueza

El Principio de Justa Distribución de la Riqueza está íntimamente relacionado con el Principio de Desarrollo Sostenible. La adecuada distribución de la riqueza también tiene su asidero en el artículo 50 de la Constitución Política, que establece que:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

Si bien es cierto desde la reforma del artículo 50 de la Constitución Política, *“el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho con rango constitucional, se supone entonces que deben existir normas que aseguren la protección de ese derecho, y que sancionen las actuaciones u omisiones del ser humano que lo vulneren”*.¹⁴⁴

El principio se replica en el artículo 69 de la Constitución Política¹⁴⁵, que obliga a una distribución equitativa en los contratos de aparcería rural entre los propietarios y los aparceros, así como en el artículo 74¹⁴⁶ que le impone al Estado la práctica permanente de políticas públicas orientadas a mantener la solidaridad nacional mediante el fomento

¹⁴⁴ Blanca, M. Gestión ambiental: camino al desarrollo sostenible. (Costa Rica: EUNED. 2004), p 30.

¹⁴⁵ “Los contratos de aparcería rural serán regulados, con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros”.

¹⁴⁶ “Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional” (art, 74, CP).

y estímulo de la producción, y que la riqueza generada sea distribuida de la forma más equitativa posible, de tal manera que “(...) *garantice un grado mínimo de bienestar necesario para su digna existencia como ser humano*”.¹⁴⁷

En pocas palabras, la riqueza o desarrollo económico debe beneficiar al mayor número de personas posible y no debe concentrarse sólo en un pequeño sector, procurando mantener el bien común bajo el Estado Social de Derecho.

El Principio de Justa Distribución de la Riqueza no sólo tiene aplicaciones en temas ambientales. Por ejemplo, resolviendo un Recurso de Amparo interpuesto contra el Consejo Nacional de Producción (CNP), en el que se alegaba violación a la libertad de comercio, a la igualdad de trato, transgresión de la normativa de contratación administrativa y la creación de un monopolio a su favor en virtud que dicha institución era la que abastecía todos los comedores de los centros educativos del país, la Sala Constitucional -por votación de mayoría, resolvió que no existía ningún monopolio a favor del CNP. Más bien, el accionar de dicha institución se enmarcaba en las disposiciones del artículo 50 de la Constitución Política, pues el Estado estaba promoviendo y fomentando la producción, procurando con ello, una justa distribución de la riqueza, pues el CNP era una institución sin fines de lucro, entre cuyas metas estaba el bienestar general.

¹⁴⁷ Voto No. 2008-2299

El elemento social del desarrollo sostenible se verifica también en el componente de justicia social propio del Estado de Derecho, que también se establece en la Constitución Política. En efecto, el artículo 50 constitucional indica que “[e]l Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”. En un mismo artículo, el legislador incluyó los tres elementos del desarrollo sostenible: la estimulación de la producción (elemento económico), el ambiente ecológicamente equilibrado (elemento ecológico) y además, el reparto más adecuado de la riqueza (elemento social).

En su Voto No. 1441-92, la Sala Constitucional concluyó que la base del Estado Social de Derecho costarricense se encontraba en ambos artículos: “ V (...) *El principio general básico de la Constitución Política está plasmado en el artículo 50, al disponer que "el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza" lo que unido a la declaración de adhesión del Estado costarricense al principio cristiano de justicia social, incluido en el artículo 74 ibídem, determina la esencia misma del sistema político y social que hemos escogido para nuestro país y que lo definen como un Estado Social de Derecho*”.¹⁴⁸.

El voto citado explica que la promoción y fomento de la producción en la búsqueda de un mayor desarrollo económico debe estar ineludiblemente acompañada de una política

¹⁴⁸ Voto 2013-10540.

redistributiva, es decir, aquellas políticas ejecutadas por los gobiernos que puedan tener efectos sobre la distribución del ingreso.

En el caso de la pesca de arrastre, la Sala Constitucional consideró que, desde un punto de vista ecológico y social, la misma era insostenible debido al número de pescadores que se beneficiaban directamente de ella.¹⁴⁹

En promedio, según estudios de la FAO, para extraer un kilo de camarón se desechan 7,5 kilos de FACA. Las especies capturadas (jureles, pámpanos, salmonetes, lagartos, mojarras, barbudos, motambos dentudos, lenguados, rayas, truchas marinas y corvinas, bagres, pargos, macarelas, lenguas, roncós, barracudas, calamares, sepias, peces sables, agujetas, sardinas, anchoas, sábalos y meros) se encuentran en su etapa juvenil, por lo que no van a reproducirse, lo que a mediano plazo trae una disminución de sus poblaciones.

Esa práctica impacta negativamente a otra clase de pescadores que no tienen embarcaciones semi-industriales y que no se dedican a la captura del camarón. La sentencia de 2013 señala categóricamente en la insostenibilidad de la pesca de arrastre

¹⁴⁹ Según un estudio socioeconómico del sector de pesca de arrastre semi-industrial de camarón, realizado por la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, la pesca de arrastre solo genera 590 empleos directos. De esos un 80% son de mala calidad, porque no alcanzan el salario mínimo. Las peladoras de camarón ganan en promedio 37 veces menos que los dueños de las licencias.

y la captura de FACA, desde el punto de vista ecológico, y enfatiza en “*el irrespeto total al elemento democrático y solidario del desarrollo sostenible*”.

Principio de Responsabilidad (Pesca Responsable)

El Principio de Pesca Responsable también es mencionado en el Voto No. 2013-10450. Dicho principio se ha venido gestando durante los últimos 40 años, para llegar a culminar -como una de sus manifestaciones, con las Áreas Marinas de Pesca Responsable (AMPR), como se verá a continuación:

Antes de la década de los años 90 del siglo pasado, la principal meta de los Estados en relación con los recursos marino-pesqueros, se concentraba en reglar sus intereses económicos y comerciales. Ejemplo de ello es el Convenio de Ginebra sobre el Derecho del Mar¹⁵⁰ (1958) y el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹⁵¹ (1982). Ambos instrumentos pueden catalogarse en la línea de regular la explotación del recurso marino. La Convención de 1958 hablaba de un aprovechamiento racional, mientras que en la Convención de 1982 se menciona por primera vez la palabra conservación.

Precisamente con la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas

¹⁵⁰ Ley No. 4940 Convención sobre altamar firmada en Ginebra el 29 de abril de 1958. Publicado en LG No.7 de 12 de enero de 1972.

¹⁵¹ Ley No. 7291 Aprobación del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Publicado en LG No.134 de 15 de julio de 1992.

de la Carta Mundial de Naturaleza (1982), se da un cambio de perspectiva de la visión utilitarista predominante hasta ese momento, convirtiéndose también en un antecedente importante los convenios desarrollados una década más tarde. Vale citar aquí los siguientes Principios Generales de dicha Carta:

“1. Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales.

“2. No se amenazará la viabilidad genética en la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su pervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitats necesarios para este fin.

“3. Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes grupos de ecosistemas y al hábitat de las especies escasas o en peligro.

“4. Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexisten (...).”¹⁵²

La sobreexplotación de los recursos marino-pesqueros en forma indiscriminada, es la razón de mayor peso que motivó la ordenación, la regulación y la proliferación de instrumentos internacionales que aspiraban a promover e incentivar el desarrollo

¹⁵² Carta Mundial de la Naturaleza. Resolución 377 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 28 de octubre de 1982.

sostenible de las actividades humanas sobre el medio ambiente durante la década de los 90 del siglo pasado. Como consecuencia de ello, se aprobaron una serie de disposiciones de derecho internacional en materia de desarrollo sostenible relacionados con los recursos marino-pesqueros, que terminaron por construir el concepto de pesca responsable. Vale citar aquí que en 1991 el Comité de Pesca (COFI)¹⁵³ solicitó la elaboración de nuevos parámetros para la pesca sostenible. Un año más tarde, durante la Conferencia Internacional sobre la Pesca Responsable celebrada en Cancún, México, le fue solicitado a la FAO la elaboración de un Código de Conducta Internacional para la Pesca Responsable, que será adoptado por unanimidad en la Conferencia de la FAO de 1995. Paralelo a ello, debe recordarse que en 1992 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD).¹⁵⁴

A partir de la Conferencia celebrada en Cancún, por pesca responsable se va a entender *“el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros en armonía con el medio ambiente, la utilización de prácticas de captura y acuicultura que no sean nocivas para los ecosistemas, los recursos y o la calidad de los mismos; la incorporación del valor añadido a estos productos mediante procesos de transformación que respondan a las normas sanitarias; la aplicación de prácticas comerciales que ofrezcan a los consumidores acceso a productos de buena calidad”*.¹⁵⁵

¹⁵³ El Comité de Pesca (COFI), órgano auxiliar del Consejo de la FAO, fue creado por la Conferencia de la FAO en su 13º período de sesiones, en 1965. Actualmente, el Comité es el único foro mundial intergubernamental en el que se examinan las principales cuestiones y problemas internacionales de la pesca y la acuicultura, y se formulan recomendaciones para los gobiernos, las organizaciones regionales de pesca, las ONG, los pescadores, la FAO y la comunidad internacional, en forma periódica y mundial.

¹⁵⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2003). La Ordenación Pesquera. FAO. Roma, Italia.

¹⁵⁵ FAO. “Código de Conducta para la Pesca Responsable”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, Italia, 1995, Declaración de Río.

Puede afirmarse que la década de los 90 del siglo pasado y principios del presente, es el lapso de tiempo en que Costa Rica verá la mayor cantidad de normas jurídicas aprobadas de carácter netamente ambiental.¹⁵⁶

Estima el Magistrado Paul Rueda Leal, redactor del Voto No. 2013-10540, que las disposiciones del Código de Conducta Internacional para la Pesca Responsable suponen *“un paso trascendental en la protección de los recursos marinos vivos, al introducir la noción de responsabilidad en la pesca y, por tanto, la obligación para todos los Estados de responder por el cumplimiento de esa obligación”*.

Quizás la razón sostenida por el Magistrado Rueda, junto con una mayor divulgación, concientización y aplicación de los principios de protección ambiental (desarrollo sostenible, principio precautorio y preventivo) sean los motivos por los que la Sala Constitucional no consideró en 1997, que la pesca de arrastre era una actividad insostenible desde el punto de vista ambiental.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Como ejemplo, pueden citarse las siguientes disposiciones legales: Ley de Conservación de la Vida Silvestre, No. 7317 (1992); Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), Ley No. 7291 (1992); Ley de Creación del INCOPELCA No. 7384 (1994); Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, Decreto Ejecutivo No. 27919-MAG (1999); Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 (1995); Ley Forestal No. 7575 (1996); Ley de Biodiversidad No. 7788 (1998); y Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436 (2005).

¹⁵⁷ En su Voto 1000-1997, la Sala Constitucional consideró que *“(...) V. En primer lugar, no sólo no se ha acreditado que, efectivamente, en el Golfo de Nicoya se esté dando una explotación irracional e indiscriminada del recurso marino por parte de los barcos camaroneros, sino que en el informe rendido bajo juramento se afirma que ello no sucede y que, por el contrario, el Instituto recurrido ha establecido una serie de regulaciones a fin de proteger la riqueza marina del Golfo de Nicoya y garantizar su explotación racional, así como un desarrollo sostenible de la actividad pesquera. Si bien esta Sala no es la competente para determinar cuáles son los requisitos que deben cumplirse para que la actividad pesquera se lleve a cabo de modo que se garantice una adecuada protección del ecosistema marino y de los recursos del mar -pues ello es un asunto técnico que debe resolverse en otras instancias- sí lo es para establecer la violación por parte del Estado -y aún de particulares- del recurso marino como derecho fundamental, cuando se compruebe su explotación irracional o la producción de daños ecológicos serios”*..

Ahora bien, la pesca, incluida la acuicultura, constituye una fuente vital de alimentos, empleo, recreación, comercio y bienestar económico para la población en general, tanto para las generaciones presentes como para las futuras, y por lo tanto, debería llevarse a cabo de forma responsable.

Para garantizar lo anterior, el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO establece principios y normas internacionales para la aplicación de prácticas responsables con miras a asegurar la conservación, la gestión y el desarrollo eficaces de los recursos acuáticos vivos, con el debido respeto del ecosistema y de la biodiversidad. El Código reconoce la importancia nutricional, económica, social, cultural y ambiental de la pesca y los intereses de todos aquellos que se relacionan con el sector pesquero. Además, toma en cuenta las características biológicas de los recursos y su medio ambiente y los intereses de los consumidores y otros usuarios, por lo que insta a los Estados y a todos los involucrados en la actividad pesquera, para que apliquen el Código de manera efectiva.

Costa Rica lo suscribió en el año 1995 como un principio para orientar la gestión de sus recursos pesqueros. Una de las contribuciones más efectivas del Código, es la figura del Área Marina de Pesca Responsable (AMPR), que se presentan como la mejor alternativa para cumplir con dicho protocolo internacional y lograr que el sector pesquero haga una contribución económica, social y ambiental mayor al país. Técnicamente, el AMPR se define como *“Cualquier área intermareal o submareal, junto con las aguas que la bañan y la flora y la fauna asociadas, y sus rasgos históricos y culturales, que ha sido*

*designada por la legislación para proteger parcial o totalmente el medio que la alberga”.*¹⁵⁸

Las AMPR fueron creadas por el Decreto Ejecutivo No. 35502-MAG¹⁵⁹. En sus disposiciones se recoge el espíritu de la FAO al integrar a la población en el aprovechamiento del recurso pesquero de manera responsable y con enfoque eco sistémico, es decir, tomando en cuenta la interrelación entre los ecosistemas marinos.

El objetivo principal de las AMPR es el aprovechamiento del recurso pesquero de manera responsable. Se crean con el objetivo de conservar los ecosistemas y el hábitat para la protección de las especies y el aporte a poblaciones humanas, promover la educación, investigación y el ecoturismo. Las AMPR se crean si existe un interés evidente por el aprovechamiento de los recursos marinos, costeros y oceánicos y que tenga una extensión suficiente.

Las AMPR son reguladas por el INCOPECA y obligatoriamente promueven un ordenamiento pesquero participativo, ya que se rigen por planes de ordenamiento pesquero elaborados de manera amplia e inclusiva con los actores y las autoridades.

¹⁵⁸ Kelleher, G. (Ed.). (1999). Guidelines for marine protected areas. Phillips, A. (Ser. Ed.). IUCN World Conservation Union. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: 107p. La Federación Costarricense de Pesca (Fecop) cree en la conservación y manejo sostenible de los recursos marino por su valor económico y por el aporte que los océanos hacen al equilibrio ambiental del planeta y las comunidades costeras. Para dicha Federación, las áreas marinas de pesca responsable son, sin duda alguna, el mejor camino para alcanzar un manejo pesquero sostenible en el país ya que son áreas donde se planifica la gestión del recurso pesquero permitiendo distintos tipos de pesca responsable y a su vez, responden a una normativa internacional ampliamente aceptada.

¹⁵⁹ Decreto Ejecutivo No.35502-MAG Reglamento para el Establecimiento de Áreas Marinas de Pesca Responsable. Publicado en LG No. 191 del 1 de octubre de 2009.

Sólo en esas zonas existen mecanismos de control y seguimiento debidamente regulados y obligatorios. En el Decreto Ejecutivo No. 35502 se establecen los mecanismos de manejo de esas áreas, como la Comisión de Seguimiento, los comités de vigilancia, el código de ética y el mismo plan de ordenamiento, en todo lo cual es vital la participación de los actores comunales.

El país ha avanzado en la implementación de este tipo de AMPR, pues actualmente se han creado el Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles¹⁶⁰; el Área Marina de

¹⁶⁰ El AMPR Tárcoles) se encuentra ubicada en la parte externa del Golfo de Nicoya, en el distrito de Tárcoles, cantón de Garabito, provincia de Puntarenas. Su área es de aproximadamente de 108,8 km², todos ellos marinos, lo que representa el 0,018% de las aguas jurisdiccionales costarricenses. En 2003, Coope Tárcoles incluyó como uno de los objetivos dentro de sus estatutos cooperativos, la promoción de formas de gestión sostenible de los recursos naturales y culturales, concretándose en un Código de Pesca Responsable Voluntario, elaborado por los pescadores siguiendo los principios propuestos por el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO y sus propios principios y valores¹⁶⁰. El 19 de agosto del 2011, el INCOPECA mediante acuerdo número A.J.D.I.P./193-2011, publicado en la Gaceta No. .159 de 19 de agosto del 2011, reconoce oficialmente el Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles. El plan divide el AMPR Tárcoles en 6 zonas, regulando, en base al conocimiento tradicional y científico, las artes de pesca permitidas. El plan autoriza la utilización de las siguientes artes de pesca: cuerda de mano, línea o palangre, nasa, trasmallo y red de arrastre. Véase CoopeSoliDar R.L. (2010). Plan de ordenamiento de la pequeña pesquería. Área marina de pesca responsable de Tárcoles. CoopeSoliDar R.L.; CoopeTárcoles R.L.; INCOPECA. San José, Costa Rica: 62p.

Pesca Responsable de Palito, en el Golfo de Nicoya¹⁶¹; y el Área Marina de Pesca Responsable del Golfo Dulce¹⁶².

Es relevante destacar que la naturaleza jurídica del AMPR es diferente a la del área marina protegida, regida por el MINAE. Pese a esa diferencia, no son incompatibles. Se diferencian en que la primera es fundamentalmente un área para garantizar la pesca; y en segundo lugar, en lugar de contar con planes de manejo, se administran por planes operativos pesqueros que son elaborados por las comunidades de pescadores. En cambio, las áreas marinas protegidas, regidas por el MINAE, pueden formar parte de las AMPR, como sucede en el Golfo Dulce, con el área adyacente al Parque Nacional Piedras Blancas.¹⁶³

¹⁶¹ El AMPR Palito se localiza en Isla Chira en el Golfo de Nicoya. En esta isla se encuentran las comunidades de Bocana, Jícaro, Montero, San Antonio y Palito. El principal uso es la pesca artesanal y el turismo rural. Cualquier pescador que entre al área debe acogerse a las regulaciones. Actualmente, en el AMPR Palito se permite únicamente la pesca con cuerda de mano, con anzuelo¹⁶¹. Generalmente se utiliza como carnada viva la sardina que se mantiene en los viveros de las embarcaciones. El AMPR Palito cuenta con un Plan de Ordenamiento Pesquero aprobado. Con la creación del AMPR Palito se pretende conservar y aprovechar de manera sostenible los recursos marinos, mejorar la situación socioeconómica de los pescadores asociados, proveer un producto de calidad, aportar a la conservación de la biodiversidad marina y crear conciencia en Palito y comunidades aledañas sobre la pesca responsable y sostenible. El área de Palito, al oeste de Isla Chira, tiene manglares y arrecifes rocosos, con influencia de varios ríos, en especial el Tempisque. Es un área de cría y reproducción de una fauna marina muy rica que incluye corvina (reina, aguada, picuda, chorlesca y cola amarilla), así como bagres (colorado, alguacil y volador), robalos, gualajes, pargos (coliamarilla, roquero y manchado), roncadores, mano de piedra, meros, lisas y pámpanos¹⁶¹. Las principales presiones que afectan el entorno marino son la pesca con artes no autorizadas y las incursiones nocturnas de pescadores de trasmallo; la sobreexplotación pesquera que sufre el Golfo de Nicoya; y la contaminación con agroquímicos y otros compuestos provenientes de los ríos que desembocan en el Golfo.

¹⁶² El AMPR Golfo Dulce está localizada en la provincia de Puntarenas, en el Pacífico Sur de Costa Rica, cantón de Osa, distrito Golfito. Posee un área aproximada de 773,97 km², lo que representa el 0,13% de las aguas jurisdiccionales costarricenses. El AMPR Golfo Dulce nació con el propósito de conservar los recursos pesqueros de la zona y realizar una explotación sostenible de la misma. Su creación fue impulsada por la Federación Costarricense de Pesca Turística y por seis asociaciones de pescadores artesanales (asociaciones de Puerto Jiménez, La Palma, Puntarenitas de Golfito, Zancudo, Pavones y Pilón) quienes manifestaron su interés por realizar su actividad pesquera mediante una explotación sostenible de esta zona marina.

¹⁶³ INCOPECA (2009). AJDIP No. 315-2009. Plan de Ordenamiento Pesquero del Área Marina de Pesca Responsable de Palito de Isla de Chira. Publicado en LG No. 226 de 20 de noviembre de 2009.

Gradualidad del Voto 2013-10540

En virtud de la potestad derivada del artículo 91 de la LJC¹⁶⁴, de graduar y dimensionar los efectos de la sentencia en tiempo y espacio, la declaración de inconstitucionalidad de la pesca de arrastre en 2013 no tuvo efectos inmediatos desde la perspectiva del Principio Precautorio, pues la pesca de arrastre se permitió por al menos cuatro años más, dado que los Magistrados, por voto de mayoría, interpretaron que las 38 licencias de pesca de arrastre de camarón aún vigentes al momento de declarárseles contrarias a la Constitución, eran derechos adquiridos de buena fe que debían ser respetados por la administración activa. En este caso, la medida “precautoria” consistió en un no hacer para el INCOPECA, que se traducía en no otorgar más permisos, licencias o autorizaciones nuevas o renovar las vencidas hasta no contar con tecnología y evidencia científica que permitiera reducir sustancialmente la fauna de acompañamiento del camarón (FACA).

Sin embargo en el Voto No. 2013-10540, la Sala sólo pone énfasis en la importancia del porcentaje de la FACA, dejando de lado la afectación que sufre el lecho marino por las rastras. Debe recordarse que las bellezas escénicas, tanto en el lecho del mar como en el Golfo de Nicoya, en donde hay un enorme valor ecológico por contar con un humedal de más de 17,000 hectáreas de manglares de altísima biodiversidad que podrían ser

¹⁶⁴ “La declaración de inconstitucionalidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. La sentencia constitucional de anulación podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictará las reglas necesarias para evitar que éste produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales”. Artículo 91. Ley de la Jurisdicción Constitucional, No. 7135 y sus reformas. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica, 1989.

utilizadas para llevar turistas nacionales y extranjeros, inclusive aquellos que llegan al Puerto de Puntarenas en los grandes cruceros, afectando el ecoturismo también con su desaparición¹⁶⁵ El problema de que la Sala Constitucional dejara de lado la afectación del lecho marino también se va a ver reflejado en el estudio técnico-científico que se le ordenó realizar al INCOPESCA, pues éste debe demostrar una disminución significativa de la captura incidental compatible con un desarrollo sostenible, pero no deja claro cómo determinar cuánto es exactamente considerado como significativo. La Sala tuvo que haber sido más específico en determinar todas las afectaciones que trae consigo el “rastrillo” de la técnica de la pesca de arrastre y poder proteger el fondo marino.

Por lo tanto “III. (...) *la aplicación del principio precautorio no supone una fosilización del estado de cosas vigente, al momento de adoptar las acciones pertinentes, que impida el progreso y la innovación, puesto que, las medidas de intervención o restricción deben mantenerse vigentes en tanto la información científica sea incompleta o no concluyente y el riesgo de lesión sea serio e irreversible, por lo que admiten su revisión periódica a la luz del progreso científico. Asimismo, al disponerse las medidas de restricción o intervención se debe respetar el principio de proporcionalidad, de modo que sean proporcionadas al nivel de protección y a la magnitud del daño potencial o eventual. El principio precautorio tiene sustento en que el medio ambiente y los ecosistemas no tienen la capacidad de asimilar o resistir ciertas actividades, productos o sustancias, de modo que busca anticiparse al daño y proteger la salud humana y el medio ambiente*”¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Jiménez Molina Iván. *Costa Rica del siglo XX al XXI. Historia de una sociedad*. (San José, Costa Rica: EUNED, 2005), p. 35-42.

¹⁶⁶ Voto No. 2003-6311

Es importante referirse aquí al acuerdo de Junta Directiva del INCOPECA, número AJDIP-068-2013 de 15 Febrero de 2013, que en el proceso de creación del Área Marina de Pesca Responsable de San Juanillo, en Guanacaste, permitía que se practicara la pesca semi industrial de arrastre de camarón. El INCOPECA adoptó el acuerdo pese a que había un criterio técnico-científico de un grupo interinstitucional que señalaba que el arrastre no debía permitirse. Por ello, los pescadores artesanales de San Juanillo demandaron al INCOPECA y el Tribunal Contencioso Administrativo les dio la razón. En su resolución, el Tribunal señaló que el INCOPECA se había apartado de la resolución de la Sala Constitucional que había declarado la inconstitucionalidad del uso de redes de arrastre y prohibieron la renovación de licencias o el otorgamiento de nuevas licencias.

En su Resolución el Tribunal señaló que *“[resultaba] contrario a los principios de lógica, razonabilidad, preventivo y precautorio, que INCOPECA permitiera que dentro del Área Marina de Pesca Responsable de San Juanillo, se realizaran actividades y faenas de pesca por parte de las embarcaciones del sector pesquero semilindustrial camaronero, empleando métodos que desde un punto de vista de la ciencia y de la técnica, implican una desmejora en los recursos marinos y por ende, un obstáculo para acceder a un desarrollo sustentable de la comunidad de San Juanillo”*.

Ante esto declaró nulo el inciso b) del punto 2 del referido acuerdo por estar viciado de nulidad absoluta al no contar con asidero técnico ni jurídico para permitir faenas de pesca

a las embarcaciones del sector pesquero semi-industrial camaronero en el Área de Pesca Responsable de San Juanillo.

CAPÍTULO II

CRITERIOS DEL INCOPESCA VERSUS MARVIVA SOBRE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RELACIONADAS CON LA PESCA DEL CAMARÓN

Para efectos de este trabajo de investigación, se tomaron en cuenta los criterios expuestos por el INCOPESCA y la Fundación MarViva, tendientes al ordenamiento de la actividad de pesca de arrastre del camarón. El INCOPESCA plasmó su posición en el documento denominado “*Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial*”; mientras que la Fundación MarViva resumió su posición en el documento titulado “*Análisis del documento Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial*”.

El INCOPESCA presenta su informe al MAG el 24 de octubre de 2016, como respuesta a una solicitud realizada por el Sr. Juan Marín Quirós, Diputado del Partido Liberación Nacional e integrante de la Comisión de Ambiente, para que fuera adicionado al Expediente del Proyecto de Ley No. 19838 “*Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica*”. Con dicho informe, el INCOPESCA pretendía pasar una reforma a la LPA relacionada con el arte de pesca de arrastre del camarón y así impedir que fuera anulada de manera definitiva. En dicho informe el INCOPESCA sostenía que era su responsabilidad fortalecer las pesquerías de Costa Rica, asegurando una pesca sostenible que contribuyera a la seguridad alimentaria y nutricional del país, garantizando fuentes de empleos decentes que contribuyeran al desarrollo económico

local y que garantizara el cumplimiento del principio constitucional de acceso democrático al desarrollo sostenible.

Dado que ese informe era público, las críticas no se hicieron esperar por parte de la Fundación MarViva, quien el 16 de noviembre de 2016 emite su crítica al “*Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial*”, realizado por INCOPECA. La crítica de MarViva va dirigida al arte de pesca de arrastre de camarón en sí, no a la pesca del camarón como tal. Su posición es clara en relación con la reforma legal que se requiere, con el correspondiente respaldo científico y tecnológico, pues dado que no existen estudios que avalen la sostenibilidad del arte de pesca de arrastre en el país. MarViva insiste que no puede hablarse de un desarrollo sostenible solidario, puesto que el beneficio de unos pocos afecta severamente a una gran mayoría de pescadores artesanales.

Costa Rica posee datos insuficientes sobre la explotación de sus recursos marino – pesqueros. Sin embargo, los estudios disponibles concluyen que hay una notable disminución de las especies de interés comercial y las poblaciones en el Golfo de Nicoya están sobreexplotadas.

Es así como los criterios en torno a los planteamientos para ordenar la actividad de pesca del camarón se encuentran polarizados en dos posiciones representadas por:

El INCOPESCA, que plasmó su posición en el documento denominado *“Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial”*; y la Fundación MarViva, que resumió su posición en el documento titulado *“Análisis del documento Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial”*

Ambas posiciones han sido externadas a raíz de los proyectos de ley que han sido presentados ante la Asamblea Legislativa. Es así como el INCOPESCA considera que los datos existentes sobre la pesca de arastre de camarón proporciona la suficiente claridad para enmarcar esta actividad productiva en contextos que permitan su ordenamiento y balance entre la *“conservación a largo plazo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que desarrollan la pesquería y obtienen beneficios de la misma ya sea de forma directa o indirecta”*¹⁶⁷.

Al respecto señalan que el Plan Internacional para la Ordenación de la Capacidad de Pesca, adoptado por el Comité de Pesca de la FAO en 1999, se constituye en una herramienta que facilita a los países ajustar el esfuerzo pesquero sobre un recurso determinado a niveles de sostenibilidad y sustentabilidad mediante diferentes medidas de ordenación y regulación pesquera tales como *“vedas espacio - temporales, vedas totales o parciales para una zona, un arte de pesca o un recurso, restricciones en cuanto el horario de pesca, tallas de captura permitidas o disminuyendo el esfuerzo mediante la*

¹⁶⁷ INCOPESCA. *Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial* (San José, Costa Rica, 2014), p. 2.

salida de pescadores, evitando de esta manera la sobrepesca o bien retrayéndola a niveles de sostenibilidad”¹⁶⁸.

Dicho Plan insta a la FAO a “(...) *apoyar los Estados en la implementación de sus planes nacionales para la ordenación de la capacidad pesquera*”.¹⁶⁹

El INCOPECA consideró que de ese plan se desprenden alternativas y técnicas operacionales para disminuir la captura de especies incidentales y su descarte, por medio del uso de dispositivos de reducción de la fauna acompañante (BRD, Bycatch Reduction Devices) o DEP (Dispositivos Excluidores de Peces), desarrollados en Europa hace más de treinta años y que alcanzaron sus mejores resultados en Noruega, Argentina y Australia.

Como experiencias exitosas, el INCOPECA cita los casos de México, Chile y Cuba, afirmando que esos países han realizado investigaciones y modificaciones a la pesca de arrastre de camarón, que “*maximizan la captura de la especie objetivo a la vez que logran una reducción importante de la pesca incidental (entre un 30% y un 40%)*”.¹⁷⁰

El INCOPECA también citó casos de países que han implementado la prohibición total de la pesca de arrastre, como es el caso de Indonesia, que prohibió la pesca de arrastre de camarón en 1983.

¹⁶⁸ INCOPECA. Op. cit. p. 4.

¹⁶⁹ *Ibíd.*

¹⁷⁰ INCOPECA. Op. cit. p.4.

Pese a esas experiencias, el INCOPECA estima que extraer cualquier conclusión en firme acerca del impacto ambiental de esas prohibiciones podría ser prematuro. No obstante, argumenta que de los tres ejemplos de prohibición, el de Indonesia es el menos exitoso por deficiencias en el monitoreo, control y supervisión.

Para el INCOPECA, las lecciones aprendidas evidencian que la falta de recursos, capacidad y decisión de un gobierno para asegurar la prohibición total o cualquier otro instrumento de manejo, se constituyen en el mayor obstáculo para que *“la medida fuera puesta en vigor de manera apropiada, y llevaron a que esta fuera una disposición que sólo aparece en el papel”*.¹⁷¹.

Probablemente el caso más exitoso de ordenamiento de la pesca de arrastre, es el de las aguas templadas de Sicilia (Italia), donde se creó una zona de exclusión del arrastre, que resultó en una *“recuperación impresionante de las poblaciones aprovechadas o stocks en un lapso de 3 a 4 años”*¹⁷². Lo interesante del caso es que esa recuperación tan rápida de las pesquerías en aguas templadas sugiere que una recuperación similar o mayor podría observarse en aguas tropicales. La clave del éxito consiste en que el sector excluido cumpla las nuevas reglas e implemente un control y vigilancia apropiados de la zona vedada o reservada.

¹⁷¹ INCOPECA. *Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial* (San José, Costa Rica, 2014), p.13.

¹⁷² *Ibíd.*

Otro ejemplo que citó el INCOPESCA, es el de Lime Bay en el Reino Unido, aunque algo diferente, ya que en forma previa se realizó una consulta pública para la creación de un Área Marina de Pesca, que excluía actividades de pesca de arrastre.

En relación con la postura del INCOPESCA, la Fundación MarViva consideró que *“dista de ser un análisis objetivo de los estudios técnico-científicos que reducirían los impactos de la pesca de arrastre semi-industrial de camarón en Costa Rica”*¹⁷³, argumentando que no logran probar que la pesca de camarón *“con redes de arrastre semi-industriales pueda realizarse de manera sostenible, sin reducir la capacidad de la especie objetivo para mantener su población en niveles saludables y sin ejercer un impacto negativo sobre otras especies dentro del mismo ecosistema”*.¹⁷⁴ Agrega además MarViva que de dichas especies *“depende el sustento del sector artesanal de pequeña escala.”*¹⁷⁵

En su exposición, MarViva sostiene que el documento del INCOPESCA que sirve de base para el análisis *“no es claro en cuanto al concepto de sostenibilidad que se utiliza”*¹⁷⁶, dado que no contempla principios constitucionales, como el elemento democrático del desarrollo sostenible, que se relaciona con la afectación directa en *“el acceso a los recursos pesqueros que sufren más de 13 mil pescadores artesanales de pequeña escala en el Pacífico costarricense debido al daño ambiental que causa la pesca de arrastre”*.¹⁷⁷

¹⁷³ Fundación MarViva. *Análisis Documento “Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial”* (San José, Costa Rica, 2016) p. 1.

¹⁷⁴ *Ibíd.*

¹⁷⁵ *Ibíd.*

¹⁷⁶ Fundación MarViva. (2016) p.1.

¹⁷⁷ *Ibíd.*

También afirma que tampoco se evidencia la certeza científica a la que se refiere el principio precautorio. Para MarViva la observancia de ese principio resulta fundamental *“para alcanzar una pesca sostenible y para prevenir la degradación del ambiente marino que causa el arrastre de camarón”*.¹⁷⁸

De igual forma, en relación con los casos de México, Chile y Cuba, sobre los que se afirma que sin prohibir la pesca de arrastre han logrado reducir la pesca incidental en forma notable, en virtud que han realizado investigaciones y modificaciones para maximizar la captura de la especie objetivo y a la vez reducir entre 30-40% la pesca incidental, MarViva afirma que esa afirmación es falsa¹⁷⁹, comenzando por el hecho de que Chile es un país de aguas templadas y frías, por lo que la diversidad y abundancia de organismos es diferente a la encontrada en un país tropical como Costa Rica. En manejo pesquero se considera que las pesquerías de aguas frías y templadas son menos diversas, mientras que las de aguas tropicales son más diversas. *“Una reducción de 30-40% sin especificar cuál era la cantidad inicial de pesca incidental no deja entender cuál es el verdadero impacto en la práctica. Si una pesquería tiene una captura incidental alta como el caso del camarón rosado en Costa Rica, (80-95%), una reducción del 30 a 40% implicaría que la pesca incidental sería de al menos 48 a 56% o sea, más de la mitad de lo capturado sería todavía pesca incidental”*.¹⁸⁰ Hay que recordar que este dato se refiere únicamente a la exclusión de peces, no así de otros organismos, por lo que en realidad la pesca incidental es todavía más alta. Argumenta además que esos experimentos no

¹⁷⁸ Fundación MarViva. Op. cit. p. 2.

¹⁷⁹ Fundación MarViva. (2016) p.6.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

se realizaron en Costa Rica, por lo cual traducir sus posibles beneficios a la realidad nacional no es factible.

La Fundación MarViva confirma y deja claro que el INCOPESCA no establece ni aporta estudios científicos aplicables a Costa Rica, que demuestren con certeza que el uso de redes de arrastre semiindustriales para la captura de camarón se puede implementar de forma que proteja al mismo tiempo los recursos hidrobiológicos (*Arts. 6 y 7 de la Constitución Política*), evitando la destrucción de recursos pesqueros y su implicación en la seguridad alimentaria del país (*Art. 21 de la Constitución Política*).¹⁸¹ Por otro lado, se necesita un estudio con bases científicas que compruebe la reducción de impacto ambiental y ecológico de la pesca de arrastre (*Art. 50 de la Constitución Política*).¹⁸²

MarViva considera que tampoco existe un estudio científico realizado en Costa Rica por parte del INCOPESCA que asegure la “*distribución justa y equitativa de la riqueza que los recursos marinos producen entre la sociedad costarricense (Art. 69 de la Constitución Política)*”, ni se protegen “*las bellezas escénicas naturales asociadas al fondo marino (Art. 89 de la Constitución)*”¹⁸³, tal como lo demanda la Sala Constitucional.

En conclusión y en congruencia con el voto de 2013, el intento por manejar la pesca de arrastre semiindustrial en Costa Rica muestra un panorama muy contrastante con las medidas que se han tomado en países desarrollados. Es limitada una visión técnico-

¹⁸¹ Ibíd.

¹⁸² Ibíd.

¹⁸³ Ibíd.

científica y hay insuficientes herramientas de manejo provocando efectos ecológicos y socio-económicos como por ejemplo: disminución de capturas y biodiversidad, disminución en la composición de especies, degradación de fondos marinos y deterioro en la función de esos ecosistemas, así como disipación de la renta.

En el proceso legislativo para aprobar nuevamente la pesca de arrastre, debe existir un estudio científico específico, con datos y evaluaciones que se refieran a la pesca del camarón con red de arrastre en aguas costarricenses. No bastan los estudios que se refieran en términos generales a la aplicación de esa técnica en otros lugares o con parámetros muy amplios. Se requiere que tenga especificidad respecto de Costa Rica. No hay ciencia si los datos no se particularizan; las generalidades son referencias, son como los puntos cardinales, pero es insuficiente para juzgar una acción de relevancia ambiental. Si bien el contexto internacional puede sugerir estándares mínimos para el desarrollo de la pesca de arrastre, lo cierto es que no pasan de ser eso, estándares mínimos que establecen el piso inferior y que puede ser elevado por los Estados para conseguir estándares mayores. Debe existir un balance entre la explotación económica de los recursos marinos y la tutela ambiental. Este equilibrio entre desarrollo sostenible y desarrollo económico, requiere una evaluación científica específica, que se refiera a la realidad del recurso pesquero en nuestro país.

CAPÍTULO III

PROYECTOS RELACIONADOS CON LA PESCA DE ARRASTRE

De acuerdo con la información suministrada por el INCOPECA¹⁸⁴, el aporte económico de la actividad semi-industrial camaronera está ligado a la generación de riqueza directa producto de la actividad extractiva de camarón y la FACA, así como la generación de empleos directos e indirectos y la exportación de productos pesqueros, camarón y pescado.

Actualmente la flota camaronera está compuesto por 53 embarcaciones que realizan actividades y faenas de pesca, con mayor o menor frecuencia.¹⁸⁵ Esas embarcaciones ordinariamente pertenecen a un empresario persona física o jurídica y están compuestas por una tripulación de entre 5 a 7 personas, incluyendo un capitán de pesca, de los cuales dependen ordinariamente las familias de esos pescadores, así como la familia del empresario o dueño de la embarcación. Existe toda una serie de servicios correlacionados o indirectos como la venta de los insumos para la realización de la actividad de pesca camaronera, tales como alimentos, combustibles, lubricantes, mantenimiento de las embarcaciones, reparaciones, repuestos, pintura, reparación de redes y otros servicios adicionales. De acuerdo con Salazar¹⁸⁶, el número de licencias

¹⁸⁴ (PESJ-465-10-2012) Op. Cit. P .1

¹⁸⁵ INCOPECA. Lic. Edwin Salazar Serrano Jefe Departamento de Registro y Trámite. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA; comunicación personal 2013)

¹⁸⁶ De acuerdo con la información suministrada a esta asesoría, es necesario hacer la distinción en torno a lo que es cantidad de licencias de pesca y cantidad de embarcaciones dedicadas a la pesca de camarón mediante redes de arrastre, toda vez que la administración en alguna oportunidad permitió embarcaciones con licencia de pesca para profundidad y para orilla, motivando la existencia de algunas embarcaciones

otorgadas para la pesca de camarón correspondía a 55. De esta cifra, 52 licencias eran para pesca de camarón de orilla (aguas someras) y 3 dedicadas exclusivamente a la pesca de profundidad. La siguiente tabla presenta los datos sobre el número de licencias otorgadas, su estado actual y el año de su vencimiento.

LICENCIAS OTORGADAS Y AÑO DE VENCIMIENTO (CAMARÓN DE ORILLA Y DE PROFUNDIDAD) AL 9/08/2019					
Año de vencimiento	Cantidad	A	I	S	D
2011	1		1		
2013	1		1		
2014	7	5	2		
2015	1		1		
2016	1	1			
2017	18	18			1
2018	22	17	3	1	1
2019	3	3			
TOTALES	55	44	8	1	2
Fuente: INCOPECA, 2019		Elaboración propia			
A: activas I: inactivas S: suspendidas D: deudas con el INCOPECA					

De estas 55 licencias, 21.55% vencían en el año 2016, el 33% en el 2017, 40% vencían en el año 2018; el 33% en el 2017 y en el 2019 el 5.45%. Cabe recordar que de acuerdo con el Voto de la Sala Constitucional de agosto de 2013, el INCOPECA no puede otorgar ningún permiso, autorización o licencias nuevas, renovar vencidos o reactivar los inactivos, para la pesca de camarón con redes de arrastre. De acuerdo con dicha resolución, los permisos, autorizaciones y licencias vigentes conservarán su validez y vigencia hasta el vencimiento del plazo otorgado a cada una de ellas, siempre que los

con ambas posibilidades razón por la cual siempre serán mayor el número de las licencias que la cantidad de barcos. (Salazar, Edwin; INCOPECA 2013).

titulares de los mismos ejerzan la actividad con absoluta sujeción al ordenamiento jurídico que se dicte sobre la materia y condicionado a que adopten, si fuera científicamente posible, las tecnologías más amigables posibles con el ambiente bajo la supervisión del INCOPESCA. Una vez expirado el plazo de su vigencia, no podrán ser prorrogadas. De acuerdo con el INCOPESCA, la prohibición de la pesca de arrastre por el fondo, sin un arte de pesca sustitutivo, generará un impacto socioeconómico con consecuencias negativas en el sector de la pesca comercial semi-industrial camaronera costarricense y eventualmente sardinera, pues generaría desempleo y presión sobre otras actividades relacionadas con la pesca en el área¹⁸⁷

El INCOPESCA es del criterio que la prohibición del uso de las redes de arrastre para la pesca del camarón conlleva graves consecuencias que pone en riesgo su operación, especialmente si se toma en cuenta que esa institución presenta uno de los menores presupuestos de todo el sector agropecuario e institucional del país¹⁸⁸. De igual manera, el instituto indica que desde el punto de vista socioeconómico del sector la eliminación de la actividad conlleva problemas de incremento del ejercicio o realización de actividades de pesca ilegal, entre otras.

¹⁸⁷ (PESJ-465-10-2012) Op. Cit. P .4

¹⁸⁸ DE-445-2018 INCOPESCA: Presupuesto Ordinario 2019 Página 15 de 18.

EMPLEOS DIRECTOS	Cantidad de personas
Armadores (dueño de la embarcación)	21
Tripulantes (marineros)	220
Personal administrativo	50
Soldadores	25
Personal de mantenimiento en la empresa	30
Guardas	37
EMPLEOS INDIRECTOS	
Rederos	40
Carpinteros	50
Enfibradores	40
Mecánicos	20
Peladoras de camarón	700
Transportistas	100
Buzos	4
Tramitadores	5
Mantenimiento de refrigeración	20
Electricistas	15
TOTAL	1377
OTROS SECTORES PERJUDICADOS	
Transporte público	
Sodas	

De acuerdo con la Unión Independiente de Pescadores Camaroneros (UNIPESCA), a raíz del fallo de la Sala Constitucional, se espera un impacto negativo para el sector marino-pesquero dentro de los cuales se pueden mencionar el desempleo y la pobreza.

¹⁸⁹ De acuerdo con esos datos, la actividad de pesca de camarón semiindustrial genera 383 empleos directos y 994 empleos indirectos para un total de 1377 empleos. Según la UNIPESCA, es importante recalcar que el perjuicio no es ocasionado de manera individual al trabajador, sino que hay que recordar que detrás de él o ella se encuentra una familia que oscila entre 3 a 5 miembros, conformados por jóvenes y niños de edad

¹⁸⁹ UNIPESCA, Gerardo Marín Rojas Presidente Unión Independiente de Pescadores Camaroneros. Comunicación Personal Área Socioambiental, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, 2014.

escolar y personas de mediana y avanzada edad, que por carecer de escolaridad tienen menos opciones para obtener trabajo en otras áreas.

Otro aspecto que subraya el INCOPESCA es que el pelado de camarón brinda empleo a un importante número de mujeres jefas de hogar en Puntarenas. Tal es el caso de la empresa de pelado de camarón denominada “Don Emanuel del Pacífico S.A”, de capital extranjero, que explota, entre otros, el langostino chileno. Dicha empresa en 2012 contaba con 300 personas contratadas, pero ha disminuido 100 empleos desde el momento en que se dio el voto de la Sala en agosto de 2013.¹⁹⁰

Otro caso se da en el sector de Barra del Colorado. La pesca de arrastre genera un importante encadenamiento productivo estacional – debido a una veda natural por condiciones climáticas – en la comunidad y representa una fuente de ingresos para las personas vinculadas a la pesquería. Durante la actividad del descabezado de camarón participaban aproximadamente unas 200¹⁹¹ mujeres en 2012 (número significativo en la zona), mientras que en 2017, solo fueron contratadas cuando no pueden asumir el volumen de producto a pelar, imposibilitándoles poder solventar las necesidades básicas de su hogar.

¹⁹⁰ INCOPESCA, “Metodología para la valoración económica de los daños ecológicos y económicos producidos por infracciones a la Ley de Pesca y Acuicultura en la zona marino costera costarricense”, (A.J.D.I.P./205- 2011, Puntarenas, 3 de junio de 2011).

¹⁹¹ A. Carlos y Ulate. G. Fundación Neotrópica. 2016. Caracterización de la actividad pesquera en Barra del Colorado, Caribe Norte.

El impacto económico negativo es inevitable para toda la provincia en general. Muchos pescadores comenzaron éste 2019 enfrentando deudas con los bancos, cooperativas y almacenes, entre otras entidades. Al desaparecer esta actividad, muchas personas perderían más que su empleo, su patrimonio, por no poder hacer frente a sus deudas. Aunado a ello la crisis económica que enfrentarían los hogares sería muy severo. Otro aspecto a resaltar sería el impacto económico que tendría el producto obtenido de las faenas de pesca. Para nadie es un secreto que los productos pesqueros en el mercado tienen precios elevados, pero normalmente las familias de escasos ingresos o los de ingresos medios los incluyen en sus comidas al menos dos a tres veces al mes. Con la desaparición de los pescadores semiindustriales a esa clase social se le imposibilitaría acceder a ese alimento, ya que el mismo tendría que empezarse a importarse para dar abasto con la demanda nacional de supermercados, hoteles y restaurantes a un precio mucho mayor. Bajo esa misma perspectiva se hace inconcebible que se beneficie al pescador extranjero y que se condene a la miseria a nuestros pescadores¹⁹²

Hasta aquí puede observarse que el problema del arte de la pesca de arrastre trae consigo 2 grandes problemas a saber: el tema ambiental y su importancia de conservarlo y cuidarlo y el problema económico. Es aquí donde inicia la gran pregunta de cómo se debe manejar éste tema, ¿Cuál de los dos problemas debe ser más importante de resolver? La discusión debe centrarse en establecer la diferencia entre un concepto que propicia prácticas de crecimiento insostenible y poco solidario y otro que propugna la

¹⁹² INCOPECA, "Metodología para la valoración económica de los daños ecológicos y económicos producidos por infracciones a la Ley de Pesca y Acuicultura en la zona marino costera costarricense", A.J.D.I.P./205- 2011, Puntarenas, 3 de junio de 2011.

comprensión de un mundo ilimitado, menos ancho de lo que se había creído y que exige como un elemento innegociable, la consideración integral de la totalidad de problemas interconectados que debe afrontar. Se trata más bien de la búsqueda de un modelo que permita la obtención de beneficios colectivos en el largo plazo, evitando las lecturas superficiales de quienes buscan tan solo un beneficio particular a corto plazo.

Dicho de otro modo, la idea fundamental es favorecer procesos que puedan mantenerse en el tiempo y espacio, sin afectar la generación actual y futura, intentando que los mismos sean perdurables en el tiempo sin mermar los recursos existentes en la actualidad. En otras palabras, aplicar el principio de desarrollo sostenible como lo han indicado López, López-Hernández y Ancona:

“Desarrollo Sostenible incorpora la palabra sostener desde tres enfoques, el social, el económico y el ecológico considerando que para que sea sostenible significa que desde todos los puntos de vista debe continuar indefinidamente por lo que propone mecanismos para elevar la calidad de vida de la población además de conservar y restaurar los recursos naturales, mantener los procesos ecológicos, la diversidad biológica, la equidad de género, de raza, de credo, la distribución responsable de los recursos, etc., lo que implica cambio de actitudes, aspectos éticos, educativos, conciencia, responsabilidad y un compromiso de todos los grupos sociales que habitan el planeta”¹⁹³.

¹⁹³ López Ricalde, Carlos David; López-Hernández, Eduardo Salvador y Ancona Peniche, Ignacio. *Desarrollo sustentable o sostenible: una definición conceptual*. (Horizonte Sanitario, vol. 4, núm. 2, mayo-agosto. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, México, 2005).

Ante la definición anterior, puede concluirse que el desarrollo sostenible se ha ido ajustando gradualmente al irse incrementando condiciones sociales en donde el ser humano es parte de un sistema y no dueño del mismo, en un proceso que armonice el crecimiento económico, la preservación de los recursos naturales, la reducción del deterioro ambiental y la equidad social todo en un contexto político a todos los niveles, local, regional, nacional y global.

Como se indicó, el Voto No. 2013-10540 no prohíbe la pesca del camarón, pero sí el arte de pesca de arrastre, por las consecuencias nocivas que tiene sobre el lecho marino y sobre la FACA. La Sala dejó entrever que, para que el arte de pesca de arrastre fuese constitucionalmente viable, debía respetar los principios de desarrollo sostenible democrático, pero sobre todo, que la técnica y la ciencia aseguraran que los efectos nocivos de ese arte de pesca cesarían, en el mejor de los casos.

Desde entonces, se han presentado a la corriente legislativa, cuatro proyectos de ley, que se analizan a continuación:

3.1 EXPEDIENTE No. 18.801.

Éste expediente corresponde al proyecto de ley denominado *“Prohibiciones sobre artes de pesca ilegales y otras reformas de la Ley N° 8436, Ley de Pesca y Acuicultura, de 25 de abril de 2005 y derogatoria de los incisos a) y b) del artículo 47 de la ley N° 8436, Ley*

de Pesca y Acuicultura de 25 de abril de 2005”, iniciativa presentada el 24 de febrero de 2014 por Bernal Arias Ramírez y Ruth Ramírez Corella.

El proyecto incorpora reformas que adicionan, modifican y derogan disposiciones contenidas en la LPA y que buscan, entre otras cosas, eliminar la importación, comercialización, distribución, uso, tenencia, posesión, transporte, almacenamiento y fabricación de artes de pesca ilegales y eliminar el uso de redes de arrastre altamente destructivas para los ecosistemas marinos y que ponen en riesgo su sostenibilidad, como son las redes de arrastre y las rastras que se utilizan para la captura del camarón, tanto por parte de embarcaciones semiindustriales como artesanales.

La propuesta pretende adicionar normas que prohíban la importación, comercialización, distribución, uso, tenencia, posesión, transporte, almacenamiento y fabricación de artes de pesca ilegales y adicionar un nuevo artículo que prohíba el uso de redes de arrastre para la captura del camarón.

Por otro lado, busca derogar los incisos a) y b) del artículo 47 de la LPA, que actualmente permiten otorgar licencias de arrastre semiindustrial. También añadiría un nuevo inciso e) al artículo 41, que obligaría a colocar un marchamo a las artes de pesca con el fin de identificar al titular de la licencia o permiso de pesca. El marchamo consistiría en una placa de acero inoxidable o de otro material de comprobada durabilidad, en el que se imprimiría el número de licencia que relaciona al permisionario con el arte de pesca.

Además, el proyecto busca adicionar un nuevo párrafo al inciso c) del artículo 47 que establece regulaciones para la pesca de camarón con redes de enmalle, de la siguiente forma:

“Artículo 47 inciso c.”Las licencias y permisos para capturar camarones con fines comerciales en el océano Pacífico, únicamente se otorgarán a las personas físicas o jurídicas costarricenses o a las embarcaciones de bandera y registro nacionales que realicen la actividad de modo artesanal en pequeña escala, y siempre que utilicen para la captura de camarones redes de enmalle. Para el otorgamiento de nuevas licencias para la pesca de camarón con redes de enmalle y para la prórroga de las vigentes, el Incopesca deberá declarar las zonas autorizadas, determinando la cantidad máxima de licencias que podrán ser otorgadas, la forma en que se arma o construye el arte de pesca, la distancia a la que se deben colocar los enmalles unos de otros, la luz de malla permitida, la longitud de la red, el tiempo de remojo, y las épocas y zonas de veda, de forma que se mitigue la pesca incidental y el impacto de las redes en el ecosistema. El enmalle consiste en la utilización de una sola red. Se prohíbe sobreponer mallas.”

El proyecto también adicionaría dos nuevos transitorios con el objeto de dimensionar los efectos de lo que sería la nueva normativa, haciendo referencia en primer lugar a las licencias de arrastre semiindustrial, permitiendo que sigan vigentes hasta el vencimiento de su plazo, pero que una vez vencidas no puedan ser prorrogadas. Por otro lado, establece un plazo de seis meses para que tanto el INCOPECA como los pescadores,

implementen la utilización de marchamos o etiquetas para las artes de pesca autorizadas.

Después de analizar el proyecto de ley, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa determinó que si bien es cierto en la exposición de motivos se consideran varios temas centrales para la solución de la problemática¹⁹⁴, en los artículos propuestos no se desarrollan plenamente las soluciones para la técnica de la pesca de arrastre, hecho que para Arias y Ramírez¹⁹⁵, crea un vacío normativo que:

“ (...) impide a las autoridades decomisar las artes ilegales cuando logran encontrar al marinerero o pescador haciendo uso de ellas, y si otra fragilidad de la ley es el hecho o la conducta en que, ante la presencia de una patrullera de Servicio Nacional de Guardacostas, los infractores proceden a cortar las redes, separándolas de la embarcación, para evitar un decomiso o la comprobación de una infracción, pues habría que preocuparse por incluir en la ley una figura similar a la “presunción”, puesto que si la embarcación está en el área donde se encuentra la red o malla y hay indicios de corte, o bien los oficiales han realizado desde la distancia avistamiento del hecho, habría que dotar a las autoridades de herramientas jurídicas en la ley.”

¹⁹⁴ Tal es el caso de la eliminación de la importación, comercialización, distribución, uso, tenencia, posesión, transporte, almacenamiento y fabricación de artes de pesca ilegales

¹⁹⁵ Arias Bernal y Ramírez Ruth. “Informe Integrado Proyecto de Ley: Prohibiciones sobre artes de pesca ilegales y otras reformas de la Ley N° 8436, Ley de Pesca y Acuicultura, de 25 de abril de 2005 y derogatoria de los incisos a) y b) del artículo 47 de la ley N° 8436, Ley de Pesca y Acuicultura de 25 de abril de 2005”. (Expediente N° 18.801, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de Servicios Parlamentarios, 2014, 7).

El análisis técnico sugiere que el legislador introduzca en la LPA, la figura conocida como “*presunción iuris tantum*,”¹⁹⁶ que es aplicada usualmente en Derecho Tributario y Laboral¹⁹⁷. Esa figura sería muy útil a la hora de aplicarse a las pesquerías ilegales, al considerarse que un determinado hecho o acontecimiento se tiene por probado cuando por satélite, planimetría, radar, fotografía, observación por binóculo u otro mecanismo similar, los oficiales de guardacostas o inspectores del INCOPECA logren observar y den fe por medio de un acta, con apoyo de cualquier otro instrumento tecnológico aplicado a las embarcaciones infractoras, de modo que determine que el pescador está o estaba utilizando artes ilegales de pesca.

En ese caso la infracción administrativa se dirigiría a los responsables, sea el dueño, titular del derecho de licencia, permiso o concesión de la embarcación responsable o dueño de la embarcación extranjera, en la zona económica exclusiva¹⁹⁸ o el mar territorial, o bien, quien esté al mando de la embarcación o sus empleados, operadores y trabajadores.

¹⁹⁶ Esta figura es definida como aquella operación lógica por la que se tiene por acreditado un hecho desconocido, a partir de otro sobre cuya existencia no existe duda, por su reconocimiento o prueba, que admite prueba en contrario.

¹⁹⁷ Expediente 14-013717-0007-COVI, Sala Constitucional. 2014. Considerando V “*La presunción iuris tantum es de orden legal y, como argumentó el accionante, el Juez no es el encargado de establecerla. El legislador le indica al Juez que deberá tener por ciertos unos hechos y, salvo que una de las partes desvirtúe la presunción, no le corresponde a él, como Juez, ponerlos en duda. Por consiguiente, carece de sentido que el Juez intente, de algún modo, reafirmar, mediante otras pruebas, lo que la presunción le indica. La presunción es, por sí misma suficiente, sin necesidad de un análisis previo de su parte. Mientras no sea desvirtuada, la presunción opera, ya sea que le resulte o no creíble al Juez*”

¹⁹⁸ La “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” (Convemar o III UNCLOS) contiene elementos poco conocidos. Por ejemplo, los conceptos de “mar territorial” de hasta 12 millas de ancho, y “zona económica exclusiva”, adyacente a ese mar y hasta alcanzar un límite de hasta 200 millas (medida a partir de donde se mide el “mar territorial”). Ello, pese a que los países ribereños como Costa Rica y las islas propiamente dichas, vieron ampliados sus derechos de soberanía en cientos de miles de kilómetros cuadrados, desde el momento en que entrara en vigencia dicha Convención.

Para Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, pese que el artículo 1º del proyecto adiciona un nuevo inciso m) al artículo 38 de la LPA¹⁹⁹ *“la posible inconstitucionalidad de la prohibición de las acciones referentes a la tenencia, la posesión, el transporte, almacenamiento, de artes de pesca que no cumplan las disposiciones sobre medidas, materiales y demás características técnicas, que establezca la autoridad ejecutora de esta ley”*.²⁰⁰ Es claro que existe la necesidad de atender la grave problemática que se vive actualmente en las principales áreas de pesca del país, donde existe un uso descontrolado de artes de pesca que no se ajustan a los requisitos establecidos en la normativa costarricense, por lo que las autoridades de policía requieren de facultades legales específicas para actuar de manera más contundente. El proyecto atiende el llamado de las comunidades pesqueras que ven cómo los pescadores ilegales arrasan con los recursos pesqueros, y responde a lo manifestado por autoridades de Servicio Nacional de Guardacostas, MINAE, Fuerza Pública, e INCOPECA, quienes reclaman porque se les dote de facultades legales en las que puedan sancionar de manera más severa para combatir el uso de artes de pesca ilegales.

¹⁹⁹ m) Prohíbese la importación, comercialización, distribución, uso, tenencia, posesión, transporte, almacenamiento y fabricación de todo tipo de arte de pesca, diseñado para la captura de recursos hidrobiológicos, que no cumplan con las disposiciones sobre medidas, materiales y demás características técnicas, que establezca la autoridad ejecutora de esta ley.

²⁰⁰ Arias y Ramírez, 2014, 23-24.

Consecuentemente, la prohibición debería dirigirse al uso del arte de pesca ilegal, misma que ya está incluida en el inciso a) del artículo 38 que prohíbe *“Utilizar o llevar a bordo de una embarcación artes de pesca no autorizadas por la autoridad ejecutora”*.

En el mismo orden de ideas, el artículo 2º del proyecto de ley incluye un artículo 38 bis que prohíbe el uso de redes de arrastre semi industrial o artesanal, siendo excepción la utilización de redes de enmalle o cualquier otro tipo de arte de pesca que no dañe la sostenibilidad de los ecosistemas y recursos marinos, que sí serían permitidas.

Por otro lado, dado que los artículos 3º y 4º del proyecto de ley buscan derogar los incisos a) y b) del artículo 47 la LPA y adicionar un nuevo párrafo al inciso c) del mismo artículo, también se señaló que esa forma de legislar no es la adecuada para afectar dicho numeral. Según Arias y Ramírez:

“En primer lugar, la Sala Constitucional ya había declarado inconstitucionales los incisos a) y b) del artículo 47, mediante la mentada resolución N° 10540, del 07 de agosto de 2013. En segundo lugar, no tiene sentido agregar un párrafo a un único inciso c) que queda en la ley vigente, cuando con el trámite de esta iniciativa se está brindando el espacio o la oportunidad para que el legislador remoce todo el artículo”.²⁰¹

²⁰¹ Ibíd.

Finalmente, en virtud que el 6º del proyecto de ley adiciona un inciso e) al artículo 41 de la LPA, la norma debería ser más precisa en lo que respecta a la estandarización o uniformidad del marchamo o etiqueta, cuyo material debe ser resistente a las inclemencias del tiempo y a los factores químicos de modo que no sea posible su degradación o que al menos perdure por un tiempo razonable.

Después de todas las propuestas y adiciones, el proyecto fue dictaminado positivamente por unanimidad de votos de los integrantes de la Comisión de Ambiente, durante la sesión de 16 de abril de 2015.²⁰² La Comisión dispuso consultar el texto a una gran cantidad de instituciones públicas y organizaciones pro ambiente. Las respuestas de estas instituciones y organizaciones constan en el expediente legislativo y se resumen a continuación: Federación Costarricense de Pesca (FECOP), Wider Caribbean Sea Turtle Conservation Network (WIDECAST), Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR), Fundación MarViva, Sindicato de Trabajadores de la Industria y Pescadores Artesanales (SITRAYPA) y el Sindicato Unión de Pescadores Artesanales de Puntarenas (SUPAP) estuvieron a favor, la única oposición fue el de la Asociación de Pescadores Pangueros Artesanales de Puntarenas (ASOPPAPU). Tras ese dictamen pasó al Plenario, pero no fue convocado por el Poder Ejecutivo al inicio de las sesiones extraordinarias del primer periodo de 2015, pues se consideró que en ese momento existía resistencia del Partido Acción Ciudadana.

²⁰² Abril de 2015, la Comisión de Ambiente estaba integrada por diez diputados de cinco partidos políticos, a saber: Del Frente Amplio, los Diputados Edgardo Araya Sibajay Suray Carillo Guevara; del Partido Renovación Costarricense, Abelino Esquivel Quesada; del Partido Acción Ciudadana, Laura Garro Sánchez, Marcela Guerrero Campos y Manuel Mora Jiménez. Por el Partido Liberación Nacional, los Diputados Juan Marín Quirós, Julio Rojas Astorga y Aracelli Segura Retana. Por último, del Partido Unidad Social Cristiana, el Diputado Gerardo Vargas Rojas.

El nulo avance del Expediente N° 18.801 coincidió en el tiempo con la tensa discusión en torno a la pesca de arrastre, su viabilidad y la intención de la administración de Luis Guillermo Solís de regularla y permitirla, a pesar del fallo de la Sala Constitucional de 2013 y la falta de insumos técnicos que demostraron que es sostenible. A mayo de 2019 se encuentra en espera para su discusión en la corriente legislativa.

3.2 EXPEDIENTE No. 18.968.

Este expediente contiene el proyecto denominado “*Ley para el Ejercicio Sustentable de la Pesca Semiindustrial Camaronera en Costa Rica*”, iniciativa de Agnes Gómez Franceschi, Rodolfo Sotomayor Aguilar y Adonay Enríquez Guevara. Fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 4 de 7 de enero de 2014 y asignado a la Comisión Especial Investigadora de la Provincia de Puntarenas.

En resumen, este proyecto plantea una propuesta de regulación al uso de las técnicas pesqueras, que permita el mantenimiento de la actividad camaronera semiindustrial de manera sustentable y el aprovechamiento responsable del recurso-camarón, de acuerdo con la profundidad en que normalmente se encuentra y respecto del cual se realizan las faenas de pesca.

Para ello, define la profundidad en la que se encuentra el recurso camarón y establece la misma en todo el litoral Pacífico costarricense, aunado a la necesaria utilización de dispositivos excluidores de tortugas y de peces, en la realización de todas las faenas de pesca dirigidas a su aprovechamiento sustentable. Es una lástima que solamente se

hable del litoral del Pacífico, pues se está dejando de lado a los pescadores del Caribe. Lo anterior sucede porque las pesquerías artesanales en pequeña escala se encuentran principalmente en el Pacífico y la de menor tamaño en el Caribe. Sin embargo, los pescadores del Caribe también están sufriendo las consecuencias de la prohibición del uso del arte de pesca de arrastre.

Los proponentes consideran que el proyecto permitiría mejorar el aprovechamiento del camarón en forma sostenible, para garantizar y conservar su reproducción en toda la zona costera y mejorar simultáneamente las condiciones de vida de los pobladores pesqueros, mediante la generación de empleo, disminuyendo de esa manera los niveles de pobreza por la falta de actividades productivas en la región y en las áreas socialmente vulnerables. Específicamente proponen lo siguiente:

Reformar el punto d, inciso 27) del artículo 2 de la LPA, para que se lea de la siguiente manera:

“(…) punto d.- inciso 27) del Artículo 2):

d) Semiindustrial: pesca realizada por personas físicas o jurídicas, a bordo de embarcaciones orientadas a la extracción del camarón, así como de langostino chileno y otras especies similares, de la sardina y del atún con red de cerco; con redes de arrastre reglamentarias²⁰³, establecidas por la Autoridad Ejecutora,

²⁰³ Las redes de arrastre reglamentarias podrán ser utilizadas siempre y cuando éstas tengan un dispositivo especial que eviten la extracción de otras especies de peces y tortugas. Las redes de arrastre semi-industriales reglamentarias para la pesca de camarón deben contar con las siguientes características: apertura máxima en la boca de 48 metros entre calón y calón sobre la tralla de la boya; para la captura de camarón blanco las redes deben contar con 44 mm de luz de malla y 50mm del centro de un nudo al nudo

utilizando dispositivos excluidores de peces y tortugas y sujetas a las regulaciones técnicas y científicas.”

Para asegurar la sostenibilidad del recurso es necesario implementar tallas mínimas de captura. Durante la faena de pesca se puede verificar fácilmente la talla promedio de los peces. De cumplir con la talla mínima se puede proceder a retenerlo y comercializarlo. De no ser así, sencillamente se le devuelve vivo al agua.

En segundo lugar busca reformar el inciso d) del artículo 43) de la LPA, para que lea de la siguiente forma:

“(…) Inciso d) Artículo 43:

d) Semiindustrial: Pesca realizada por personas físicas o jurídicas, a bordo de embarcaciones orientadas a la extracción del camarón, así como de langostino chileno y otras especies similares, de la sardina y del atún con red de cerco; con redes de arrastre reglamentarias, establecidas por la Autoridad Ejecutora, utilizando dispositivos excluidores de peces y tortugas y sujetas a las regulaciones técnicas y científicas.”

opuesto como mínimo; para la captura de otras especies de camarón la luz de malla mínima del copo o bolsa es de 37,5 mm medidos en línea recta de un nudo al nudo opuesto y 44 mm en las alas y cuerpo; se permite el uso de una red protectora de la bolsa con un diámetro mayor al de la red del copo en no menos del 25% y una luz de malla mínima de 65 mm. El Reglamento de la LPCM establece en su artículo 4^o “Salvo los de arrastre desde tierra, no será permitido el empleo de redes de arrastre o de chinchorro a menos de seis millas, a partir de la línea costera, en cualquier punto del territorio nacional”. Artículo 6 “Son artes legales y su empleo es permitido: Todos los de cordel; todos los fijos de mallas; los de cerco de mallas reglamentarias; los de caña con carnaday los de arrastre desde tierra.”

Por último propone reformar el artículo 47) de la LPA:

“(...) Artículo 47:

Las licencias para capturar camarones con fines comerciales en el Océano Pacífico, únicamente se otorgarán a las embarcaciones de bandera y registro nacionales; así como a las personas físicas y jurídicas costarricenses, las cuales se clasifican en tres categorías: a) Categoría A (Licencia para pesca de camarón costero, b) Categoría B (Licencia para pesca de camarón de profundidad y c) Categoría C: Permisos con licencia o permiso de pesca con embarcaciones artesanales en pequeña escala, autorizadas únicamente para capturar camarones con redes de enmalle legalmente permitidas, según las medidas, tamaños y condiciones técnicas establecidas por la Autoridad Ejecutora e incorporadas en las licencias de pesca respectivas.

Este proyecto se sometió a votación en el plenario en la sesión del día 20 de marzo de 2018 y fue aprobado en primer debate por 35 votos a favor y 7 en contra.

La aprobación provocó de forma inmediata las críticas de los sectores ambientalistas, quienes invocaron el fallo de la Sala Constitucional de 2013, que prohibió la renovación o entrega de nuevas licencias para la pesca del camarón por arrastre. Además, llamaron la atención del rechazo que más de 15 organizaciones ambientalistas habían realizado anteriormente en relación con otra iniciativa similar, por considerar que no existían estudios científicos que demostraran que el arrastre era sostenible.

Al respecto, los ambientalistas recordaron que la técnica de arrastre fue prohibida en 2013, cuando la Sala Constitucional analizó que *“la pesca del camarón con redes de arrastre en el contexto actual costarricense, causa serios daños al ecosistema marino, pone en grave riesgo la existencia y reproducción de especies comerciables y del propio camarón, y atenta contra la supervivencia del sector pesquero artesanal socialmente vulnerable”*.

En consecuencia, el 21 de marzo de 2018, el entonces Ministro de la Presidencia, Sergio Alfaro Salas, promovió una Consulta de Constitucionalidad por el fondo y el procedimiento en relación con el Expediente Legislativo No. 18968, *“Ley para el Ejercicio Sustentable de la Pesca Semiindustrial Camaronera en Costa Rica”*, fundamentada en lo siguiente:

Primero se argumenta que en el voto 2013-10540, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la frase: *“del camarón con red de arrastre,” del punto d) inciso 27 del artículo 2 y del inciso d) del artículo 43, así como los incisos a) y b) del ordinal 47 todos de la Ley de Pesca y Acuicultura, Ley 8436 de 1º de marzo de 2005*. Además se señala que de *“conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de vigencia de las normas citadas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe”* y en consecuencia a partir de la notificación de la sentencia *“el INCOPECA no podrá otorgar ningún permiso, autorización o licencia nuevos, renovar los vencidos o reactivar los inactivos, para la pesca de camarón con redes de arrastre”*.

De igual forma, se hace notar que en el por tanto de la sentencia de 2013, la Sala indicó la posibilidad de que en el futuro la Asamblea Legislativa pueda legislar acerca de la pesca del camarón con red de arrastre condicionado a que *“se haga referencia expresa a la obligación de utilizar dispositivos para la disminución de la captura incidental (Bycatch Reduction Devices), respecto de los cuales de manera previa a una reforma legal y con el correspondiente respaldo científico y tecnológico, se demuestre una reducción significativa de dicha captura incidental que sea compatible con un desarrollo sostenible democrático”*.

Por otro lado sostienen que la Sala Constitucional consideró que el deterioro de los ecosistemas marinos a causa de la pesca con red de arrastre representaba una violación al patrimonio natural protegido por medio del concepto de bellezas naturales en el numeral 89 de la Constitución Política y sin embargo, dentro del proyecto de ley, no se encuentra un artículo que haga referencia del daño a los fondos marinos y en el expediente legislativo no consta estudio técnico alguno que descarte ese riesgo de daño ambiental.

En la consulta también se recuerda que otro de los aspectos analizados por la Sala en la sentencia 10540-2013 trató las implicaciones del artículo 7º de la Constitución Política, que concede a los instrumentos y convenios internacionales un rango superior a las leyes, poniéndolos en un lugar de parámetros de constitucionalidad. Costa Rica ha suscrito históricamente una serie de instrumentos internacionales que lo comprometen

en cuanto a la protección de los mares, los recursos y la biodiversidad que en ellos se encuentra. Así lo consideró la Sala al indicar:

“Por lo tanto “VI. (...) En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de nuestra Carta Magna, los principios del Derecho Internacional se aplican directamente, de manera que los artículos 2 inciso 27 punto d), 43 inciso d) y 47 incisos a) y b) de la Ley 8436 de 1º de marzo de 2005, en cuanto reconoce como lícita el arte de pesca de camarón con redes de arrastre, resultan violatorios de esta norma constitucional y de los principios del Derecho Internacional sobre la materia que la norma reconoce y que exigen la adopción de técnicas de pesca selectivas, la conservación del recurso y ecosistemas marinos, prohíben la sobreexplotación e imponen la aplicación de principios de técnicas y prácticas de pesca y comerciales acordes con la sostenibilidad de recurso y los principios precautorio y preventivo propios del Derecho Ambiental, entre ellos: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derechos del Mar de 1982, la Convención Interamericana para la Protección de las Tortugas Marinas, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, La Convención sobre Diversidad Biológica y la Declaración de Río”.

Agregan los consultantes que en diversas ocasiones, la Sala Constitucional ha entendido el derecho a la vida en estrecha relación con el derecho a la salud, y que ésta es una condición necesaria para la vida no solo como la existencia biológica de la persona, sino en los demás aspectos dentro de los que se incluye la salud.

De igual forma, señalan que al amparo de lo dispuesto en el numeral 50 constitucional, la jurisprudencia de la Sala y el Derecho Internacional Ambiental, el Estado *“tiene la obligación de reducir o eliminar toda modalidad de producción que atente contra el desarrollo sostenible. Parte de esa función tutelar y rectora que la Constitución le delega al Estado se desarrolla por medio de la legislación, es así como resulta de vital importancia que las leyes que apruebe la Asamblea Legislativa respeten el numeral 50 constitucional”*.

En virtud de lo anterior, los consultantes consideraron imprescindible conocer el criterio de la Sala sobre los argumentos expresados, pues el proyecto de ley aprobado en primer debate podría tener graves vicios de constitucionalidad, por oponerse a compromisos internacionales vigentes para el país y por la ausencia de estudios técnicos y científicos que demuestren que es posible realizar la pesca de arrastre de forma sostenible desde la perspectiva ambiental, económica y social.

En su sentencia 2018-7978 de 18 de mayo, la Sala declaró inconstitucional el procedimiento legislativo en la tramitación del proyecto Ley Para el Ejercicio Sustentable de la Pesca Semi-industrial Camaronera en Costa Rica, Expediente No. 18.968, pues determinó que en el trámite legislativo en cuestión ocurrió un vicio sustancial del procedimiento, por cuanto la discusión del proyecto por parte de los Diputados, propiamente dentro del trámite legislativo, se dio sin sustento en estudios técnicos y científicos que respaldaran el proyecto. Más que la existencia de un vicio de procedimiento, para la Sala Constitucional se trató de un asunto de fondo, ya que la

discusión del proyecto por parte de los Diputados estuvo ayuna del sustento que dan los estudios técnicos y científicos que respaldaran el proyecto. En este vicio incurrieron los Diputados a pesar de la advertencia expresa efectuada por esta Sala en su Sentencia No. 2013-10540, así como de las prevenciones hechas por múltiples instancias durante el citado procedimiento. La Sala llamó la atención de la necesidad de que existan estudios técnicos y científicos idóneos para determinar que el proyecto cumpla con una reducción significativa de la captura incidental en la pesquería de arrastre que sea compatible con un desarrollo sostenible democrático.

En resumen, el proyecto de ley contenido en el Expediente No. 18968, carece de las siguientes falencias: a) Carece de estudios técnicos y científicos previos que le den fundamento a la normativa; b) Delega en la Autoridad Ejecutora el INCOPECA la creación e implementación del marco normativo secundario; y c) Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa detectó un problema de redacción, pues permite el uso de redes de arrastre en langostino chileno, sardina, camarón y atún.²⁰⁴

²⁰⁴ “Las redes de cerco se utilizan para la captura de peces cuya costumbre es nadar formando densos cardúmenes o bancos de peces, ya sea en la superficie o a media agua, es decir, pelágicas, como las anchovetas, las sardinas, los atunes, el bonito, la caballa y el jurel. En un principio, estas especies (y en algunos lugares todavía) fueron capturadas mediante artes de enmalle, sardinales y trasmallos; sin embargo, las artes verdaderamente eficaces para esta clase de pesca son las redes de cerco, por las que se han ido sustituyendo. La red de arrastre es cónica que comprende un cuerpo confeccionado con dos, cuatro o incluso más paneles cerrados por un copo. Está dotada de alas laterales que se extienden desde la abertura hacia su parte trasera. La red se mantiene abierta, horizontalmente, mediante dos paneles de puertas deflectoras” (bocas o calones) (p. 14).

3.3 EXPEDIENTE No. 19.838

El expediente No. 19.838 contiene el proyecto de ley denominado "*Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica*", presentado por el Poder Ejecutivo, Convoca sesiones extraordinarias a partir de 1° de diciembre de 2016. El proyecto es producto de la directriz presidencial denominada "*Para la generación de una Política Nacional de Aprovechamiento Sostenible de Camarón, Generación de Empleo y Combate a la Pobreza*" de 7 de marzo de 2015, que dispuso su elaboración para el ordenamiento de las pesquerías sostenibles del camarón.

A raíz de la directriz presidencial se conformó una Mesa de Diálogo para la pesca sostenible del camarón, que sugirió un abordaje integral para elaborar una política pública que garantizara que la pesca del camarón se realizara de forma sostenible en el país, como respuesta a la Sentencia 2013-10540 de la Sala Constitucional, que ordenó al INCOPECA no renovar licencias de pesca de arrastre, hasta que se garantizara la sostenibilidad de la actividad con criterios técnicos.

En ese proceso participaron el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el INCOPECA, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Defensoría de los Habitantes, el Servicio Nacional de Guardacostas, municipalidades y representantes de los sectores del Pacífico y Caribe de pesca costarricense.

El producto más importante de la Mesa de Diálogo fue precisamente el proyecto de ley contenido en el Expediente No. 19.838, así como el Mapeo de Zonificación Participativo del Pacífico y el Caribe, producto del trabajo de investigación que lideró el Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) de la Universidad de Costa Rica.

El proyecto de ley propuso un *“texto normativo integral que contiene los aportes y observaciones de todos los sectores pesqueros y se fundamenta en los valores de: responsabilidad, ética, compromiso ambiental, respeto a la biodiversidad, laboriosidad, justicia y mejor uso del conocimiento científico-técnico”*²⁰⁵.

El proyecto pretende un abordaje integral de la problemática relacionada con la pesca del camarón, que permita que ese recurso pueda ser eficientemente capturado, procesado y utilizado de forma sostenible, replanteando a la luz de los nuevos instrumentos tecnológicos y de las experiencias de otros países, la manera en que en Costa Rica se dé un uso sostenible de la pesca del camarón, en concordancia con la sentencia de la Sala Constitucional, que estableció *“XIII (...) la necesidad de aplicar una serie de principios para disminuir o erradicar el riesgo que genera la pesca de arrastre de camarón, atendiendo al conocimiento técnico-científico disponible o a medidas precautorias con el objetivo de asegurar el desarrollo sostenible democrático”*.²⁰⁶

²⁰⁵ Guzmán Mora, A.G. *Diagnóstico de la composición de capturas de la pesca artesanal de Golfo Dulce, Pacífico Sur, Costa Rica*. (Tesis para el grado Maestría en Biología, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2012), p 173.

²⁰⁶ Voto No. 2013-010540.

El proyecto contenido en el Expediente N° 19838 busca impulsar la investigación, la promoción e implementación de criterios para desarrollar una pesquería de camarón sostenible, basada en un enfoque ecosistémico, de manera que para realizar la extracción de ese recurso se cuente con la mejor evidencia científica que acredite la ejecución de las actividades pesqueras dentro de esos parámetros. De igual forma agrega que *“para alcanzar la sostenibilidad se requiere un trabajo interinstitucional previo, que involucra la coordinación entre instituciones que anteriormente no estaban implicadas en este tema y la estructuración de un aparato legal para su operatividad”*²⁰⁷

Por ello resalta su necesaria integración para definir conjuntamente, en el marco de sus competencias, su aporte para la sostenibilidad de las pesquerías con base en estudios multidisciplinarios previos que permitan al INCOPECA aprobar categorías de pesca sostenible, cumpliendo con todas las exigencias necesarias científico-técnicas y del conocimiento tradicional.

Por último en su exposición de motivos manifiesta el interés para que la pesquería sostenible se genere *“mediante la integración para armonizar las acciones institucionales en el marco del respeto y acatamiento del voto N.º 10540-2013 de la Sala Constitucional”*, permitiendo de forma estratégica, mediante la participación de los sectores sociales involucrados y la atención integral de sus necesidades, brindar una solución de la problemática del desempleo y la pobreza de quienes se dedican a la pesquería del

²⁰⁷ Guzmán Mora, A.G. (2012), p. 173.

camarón, reconociendo que esas personas se encuentran en una condición de desventaja y vulnerabilidad.

Sin embargo, para Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el proyecto no se ajusta a lo dictado por la Sala Constitucional en su voto 2013-10540, sobre todo en relación con la eventual restitución de las licencias de pesca del camarón. Alfaro²⁰⁸ considera que:

“(...) la vía legislativa escogida para la eventual restitución de las licencias de pesca del camarón con red de arrastre no se ajusta a los dictados de la Sala Constitucional. Ello por cuanto si bien ese Tribunal previó la posibilidad de que se legislara en esa dirección, lo hizo de manera condicionada, a que “de manera previa a una reforma legal y con el correspondiente respaldo científico y tecnológico, se demuestre una reducción significativa de dicha captura incidental que sea compatible con un desarrollo sostenible democrático”.

Por lo tanto, los estudios científicos y tecnológicos requeridos para restaurar las licencias de pesca del camarón con red de arrastre, deben ser previos a la reforma legal respectiva. En otras palabras, para que la reforma propuesta sea constitucionalmente viable, los estudios científicos y tecnológicos deben constar en el expediente legislativo, lo que no sucedió en el proyecto a que se hace referencia.

²⁰⁸ Alfaro, Carlos, “Informe del Proyecto de Ley: Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica” (San José, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, 2016), p 7.

En la Comisión Especial de Ambiente, en la que se discutía el Proyecto de Ley No. 19.838 -Ley para el desarrollo y aprovechamiento sostenible del camarón en Costa Rica, se dio audiencia a unos científicos investigadores representantes de la Universidad Nacional en la Sesión Ordinaria No. 8 de 10 de agosto de 2017. En esa ocasión, los expertos mencionaron que de acuerdo con un estudio realizado por el investigador José Ángel Palacios (Biomarcc-Sinac-GIZ, 2013) se logró determinar que *“todas las poblaciones de camarón están sobreexplotadas, no hay camarones en los ecosistemas”*. De acuerdo con los investigadores *“... para el 2007, la biomasa reproductora había disminuido en un 75% y para el 2012 el índice de explotación de las poblaciones de camarón blanco es de 0.97, ese índice de explotación se mide de cero a uno, entre más cerca esté de uno está casi extinguido o desaparecido de los ecosistemas”*.

En conclusión, el proyecto recoge criterios controvertidos pero no se sustenta en estudios técnicos que respalden sus disposiciones. Como se indicó, su texto pretendía principalmente establecer una serie de medidas que mejorarían la sostenibilidad de la actividad de pesca con redes de arrastre por el fondo y facultaba al INCOPECA a emitir y renovar las licencias de las categorías que fueron eliminadas en el voto 10540-2013 de la Sala Constitucional. Sin embargo el proyecto de ley fue presentado nuevamente por la Administración Solís Rivera, justo antes de que en el 2018 vencieran las últimas licencias vigentes. Sin embargo, recibió una oposición inmediata con varios recursos de amparo, lo que llevó a la Sala Constitucional a ordenar la suspensión del acuerdo que existía con la Junta Directiva del INCOPECA de 10 de noviembre de 2017, respecto al otorgamiento de lo que el Instituto consideró *“nuevas licencias de pesca de arrastre”*

distintas a las anuladas por el voto de 2013. Una vez resueltos los recursos de amparo²⁰⁹, la Sala por mayoría anuló el acuerdo con INCOPECA porque la regulación de las licencias de pesca de arrastre de camarón debe efectuarse mediante una ley, como había señalado en el voto 2013-10540.

En resumidas cuentas, el tercer proyecto de ley contiene el mismo vicio del proyecto de ley anterior, en cuanto pretende legislar primero sobre el tema sin los estudios científicos y técnicos que respalden su articulado.²¹⁰ Igualmente mantiene el entorno a la aplicación y control de la actividad por parte del INCOPECA. No obstante lo anterior, éste proyecto de ley tiene aspectos positivos, como por ejemplo, aumenta el número de miembros de la Comisión Asesora de Coordinación Científico-Técnica del INCOPECA, cuyo criterio sobre nuevas categorías y reclasificación de las pesquerías sostenibles es vinculante para su Junta Directiva. Los procesos de evaluación son continuos y coordinados con múltiples actores, entre ellos el MINAE, el MICITT, las universidades estatales, entidades científicas y organizaciones no gubernamentales.

²⁰⁹ Recurso de Amparo. Expediente 17-018877-0007-CO de las 14:00 horas y 40 minutos de 30 de noviembre de 2017. Presentado por Helven Naranjo Madrigal, en carácter de consultor independiente e investigador interdisciplinario en temas marinos. Interpone el Recurso de Amparo contra la Junta Directiva del INCOPECA, al considerar que sus actuaciones, específicamente el acuerdo del 10 de noviembre del 2017 (AJDIP/474-2017) violentan el artículo 50 de la Constitución Política. Recurso de Amparo. expediente 17-018790-0007-CO a las doce 12:00 horas y 30 minutos de 30 de noviembre de dos mil 2017. El abogado y recurrente del amparo, Álvaro Sagot Rodríguez, contra el acuerdo de INCOPECA (AJDIP/474-2017), dispuso autorizar el establecimiento de una nueva licencia de pesca comercial para el aprovechamiento sostenible del camarón. No obstante, esto implica que de nuevo se de la pesca de arrastre del camarón, a pesar de que la Sala Constitucional la había declarado inconstitucional mediante Voto 2013-10540, por lo que estima urgente la suspensión de su ejecución antes que se otorguen las licencias.

²¹⁰ Por ejemplo, ver los artículos 8, 9, 11 y 12 del citado proyecto de ley.

A Junio de 2018 el proyecto de Ley contenido en el Expediente No. 19838 no ha convocado a la corriente legislativa.

3.4 EXPEDIENTE No. 20.750

Los diputados del PAC Emilia Molina Cruz, Carlos Hernández Álvarez, Javier Cambroner Arguedas y Laura Garro Sánchez presentaron a consideración de la Asamblea Legislativa el 22 de marzo de 2018, el proyecto de *“Ley General para la Sostenibilidad del Sector de la Pesca Artesanal de Pequeña Escala, en el Contexto de la Seguridad Alimentaria, la Erradicación de la Pobreza y la Gobernanza Compartida”*, que formó el expediente N° 20.750.

Para los proponentes, dado que *“el 60% de la población de las zonas costeras se ve directamente beneficiada por los recursos marino-costeros”*²¹¹ y que un *“elevado porcentaje de esta población la constituyen pescadores artesanales”*²¹², es necesario procurar que ese beneficio trascienda lo económico, para convertirse en un beneficio que alcance *“la mejora de sus condiciones de vida, su seguridad alimentaria y su identidad”*²¹³. De esta manera los proponentes estiman que lo cultural y lo social de esas comunidades estará vinculado con el aprovechamiento sostenible de los recursos del mar.

²¹¹ Expediente N° 20.750, p. 1.

²¹² *Ibíd.*

²¹³ *Ibíd.*

Este proyecto buscó recoger las preocupaciones, inquietudes y propuestas de los pescadores y sus comunidades. Para ello elaboró una metodología participativa que permitiera garantizar la incorporación de las necesidades reales de estas personas, es decir, *“su perspectiva, tanto de los problemas por solucionar como de la forma en que estas soluciones van a ser llevadas a cabo”*²¹⁴.

Para ese fin, pero sobre todo para asegurar la dinámica horizontal, integradora y efectiva que requiere la metodología participativa, el proyecto se estructuró luego de la realización de catorce talleres con distintas personas y comunidades del sector de pesca artesanal de pequeña escala, en lugares como Limón, Puntarenas, Golfito, Costa de Pájaros, Isla Caballo, Isla Venado (Cigaro) e Isla Venado (La Florida). También se llevó a cabo un taller con la Mesa Indígena y representantes de pueblos indígenas y se tuvieron reuniones con el sector de pesca deportiva, industriales, academia y representantes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El proyecto de ley contenido en el expediente 20.750 también buscaba reconocer el papel fundamental de la mujer en la cadena de valor de las pesquerías de pequeña escala, *“promoviendo su participación en el desarrollo costero, la organización y el emprendedurismo local, fortaleciendo las capacidades de este importante sector que constituye el 50% de las personas pescadoras en nuestras costas y mares”*²¹⁵.

²¹⁴ Expediente N° 20.750, p. 2.

²¹⁵ Expediente No. 20.750, p. 3.

El proyecto contó con aportes del INCOPECA, sobre todo en los señalamientos para su viabilidad técnica, así como aportes de la FAO, que le otorgaron cierto grado de legitimidad, en el entendido de que *“sí se ajusta al espíritu que anima a las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza”*²¹⁶.

En resumen, este proyecto de ley plasma un esfuerzo combinado entre las comunidades, la institucionalidad del Estado y las organizaciones de sociedad civil que participan junto con los pescadores en la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, fortaleciendo con ello la gobernanza compartida y el desarrollo humano comunitario, por lo que se considera que tiene un balance con respecto a todas las perspectivas que lo componen. Su artículo 1º señala como objeto y fines:

*“(…) garantizar el desarrollo y la sostenibilidad del sector de pesca artesanal de pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y la gobernanza compartida, en armonía, coherencia y alineamiento con los instrumentos internacionales en la materia ratificados por el gobierno de la República de Costa Rica”*²¹⁷.

²¹⁶ Ibíd.

²¹⁷ Fernández, A. y Del Valle, R. Estado de la Nación (2016). Factores explicativos de la reducción de la pobreza por línea de ingreso y de la pobreza multidimensional en Costa Rica del año 2015 al 2016: un estudio de panel. El porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional (según un nuevo método basado en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares se ven afectados por carencias en otras dimensiones, como educación, salud y protección social), que pasó de 27,7% en 2010 a 21,8% en 2015. La administración Solís Rivera ha implementado la “Estrategia para la atención y la reducción de la pobreza extrema: Puente al Desarrollo”. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2015 indican que 317.660 hogares son pobres (21,7%). La pobreza extrema se sitúa en 7,2%, lo que equivale a 104.712

Entre sus propuestas más significativas, cabe destacar la intención de declarar de interés público la importancia de la pesca artesanal de pequeña escala, su investigación, protección, promoción, conservación y desarrollo como sector estratégico, así como de los recursos pesqueros, sistemas alimentarios y ecológicos vinculados a la actividad, de conformidad con la legislación nacional relevante, tomando en cuenta la necesidad de fortalecer su impacto en la seguridad alimentaria y nutricional, en la erradicación de la pobreza²¹⁸, en el desarrollo de las economías locales y la mejora de la calidad de vida de las comunidades u organizaciones locales costeras, ribereñas o de aguas continentales.

Los promoventes de este proyecto de ley consideran que, tomando en cuenta la situación particular de los pescadores artesanales de pequeña escala, el Estado debe otorgarles un trato equitativo en los siguientes ámbitos:

- participación y consulta para la toma de decisiones en los sistemas de ordenación que les afecte;

hogares, con una tendencia creciente desde 2010. En número de personas se cuantifican 1.137.881 pobres totales, de los cuales 374.185 son pobres extremos. Crisis pesquera esparce pobreza en Puntarenas. Tuvo un aumento de nivel de pobreza, pasando de 28,2 % a 29,9 % en el 2016.

²¹⁸ Segura, G. 2016, con datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2015, del INEC. Durante el período 2000-2011, el porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional (según un nuevo método basado en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares se ven afectados por carencias en otras dimensiones, como educación, salud y protección social), que pasó de 27,7% en 2010 a 21,8% en 2015. La administración Solís Rivera ha implementado la “Estrategia para la atención y la reducción de la pobreza extrema: Puente al Desarrollo”. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2015 indican que 317.660 hogares son pobres (21,7%). La pobreza extrema se sitúa en 7,2%, lo que equivale a 104.712 hogares, con una tendencia creciente desde 2010. En número de personas se cuantifican 1.137.881 pobres totales, de los cuales 374.185 son pobres extremos. Crisis pesquera esparce pobreza en Puntarenas. Tuvo un aumento de nivel de pobreza, pasando de 28,2 % a 29,9 % en el 2018.

- apoyo especial en caso de que sus medios de vida se vean amenazados o estén en peligro, incluyendo la facilitación en los procesos judiciales, administrativos y la resolución de conflictos;
- acceso transparente a fondos de adaptación al cambio climático, instalaciones o tecnologías apropiadas;
- acceso al crédito, al ahorro y al financiamiento, acceso a servicios de extensión, capacitación y acompañamiento organizativo, servicios sociales (salud y educación);
- apoyo directo en la adquisición de equipos y materiales ligados a su seguridad e higiene ocupacional;
- delimitación de una zona exclusiva para la pesca artesanal de pequeña escala y acceso a los recursos financieros del sistema de banca para el desarrollo en condiciones favorables y acordes a la realidad del sector.

De esa manera, el proyecto integra los temas del desarrollo económico con los temas de sostenibilidad ambiental, la vida, la salud y la dignidad humana, requeridos en la sentencia de la Sala Constitucional, situación que necesariamente haría disminuir los conflictos suscitados entre el sector pesquero artesanal y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) con el INCOPESCA y el Estado costarricense.

El proyecto de ley destaca el papel de la mujer en las pesquerías y promueve la importancia de preservar los conocimientos tradicionales locales, en la cadena de valor de las pesquerías de pequeña escala, promoviendo su participación en el desarrollo

costero, la organización y el emprendedurismo local y fortaleciendo las capacidades de este importante sector. El proyecto cuenta con la participación del INCOPECA, quien ha realizado aportes y señalamientos técnicos al proyecto y con la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil que desde hace décadas acompañan a las organizaciones de pescadores artesanales en su ruta hacia la sostenibilidad.

Hay tres aspectos que merecen ser destacados de este proyecto, y son los siguientes:

- a) Declara de interés público la pesca artesanal de pequeña escala, así como su investigación, protección, promoción, conservación y desarrollo;
- b) Reconoce, protege y divulga las prácticas ancestrales y el conocimiento tradicional; y
- c) Crea una zona exclusiva para la pesca artesanal de pequeña escala.

Sin embargo como sus normas emanan de los dos proyectos anteriores, comete los mismos pecados, en el sentido que establece primero la normativa antes de contar con los estudios científicos y técnicos y mantiene la misma debilidad de control de la actividad por parte del INCOPECA. Igualmente, adolece de medidas sancionatorias a quienes incumplan la normativa²¹⁹.

²¹⁹ El artículo 14 establece las sanciones. “La violación a las disposiciones del presente Reglamento será sancionada de conformidad con lo dispuesto al respecto en la Ley de Pesca y Acuicultura, N° 8436 del 1º de marzo del 2005, así como las que dispongan las leyes vigentes en la materia”.

A Noviembre de 2018 este proyecto se encuentra en estudio en la Comisión Permanente Especial de Ambiente y no se ha emitido el criterio técnico correspondiente

**CUADRO Nº 1
COSTA RICA - PROYECTOS DE LEY SOBRE PESCA 2013 - 2018**

PROYECTO DE LEY	NÚMERO	INICIO	PROPONENTES	ESTADO
Prohibiciones Sobre Artes de Pesca Ilegales y Otras Reformas a la Ley Nº 8436: Ley de Pesca y Acuicultura del 25 de abril de 2005 y Derogatoria de los Incisos a) y b) del Artículo 47 de la Ley Nº 8436 Ley de Pesca y Acuicultura del 25 de abril 2005.	18801	12/06/2013	María Eugenia Venegas Renauld, 2010-2014 (PAC). Jorge Alberto Gamboa Corrales, 2010-2014 (PAC). Néstor Manrique Oviedo Guzmán, 2010-2014 (PAC).	Archivo del expediente 13/06/2017.
Ley para el Ejercicio Sustentable de la Pesca Semiindustrial Camaronera en Costa Rica.	18968	10/11/2013	Agnes Gómez Franceschi, 2010-2014 (PLN). Rodolfo Sotomayor, 2010-2014 (PUSC). José Joaquín Porras Contreras, 2010-2014 (PASE). José Roberto Rodríguez, 2010-2014 (PUSC). Carlos Luis Avendaño Calvo, 2010-2014 (PRN). Ernesto Enrique Chavarría Ruiz, 2010-2014 (ML). Gloria Bejarano Almada, 2010-2014 (PUSC). Damaris Quintana Porras, 2010-2014 (ML). Luis Alberto Rojas Valerio, 2010-2014 (PUSC). Walter Céspedes Salazar, 2010-2014 (PUSC). Carlos Humberto Góngora, 2010-2014 (INDEP.). Manual Hernández Rivera, 2010-2014 (ML). Justo Orozco Álvarez, 2010-2014 (PRC). Mirna Patricia Pérez, 2010-2014 (INDEP.). Martín Alcides Monestel, 2010-2014 (PASE). Adonay Enríquez Guevara, 2010-2014 (ML). Víctor Emilio Granados Calvo, 2010-2014 (PASE). Jorge Alberto Angulo Mora, 2010-2014 (PLN). Alfonso Pérez Gómez, 2010-2014 (PLN). Elibeth Venegas Villalobos, 2010-2014 (PLN).	Archivo Expediente (Vencimiento plazo cuatrienal - Art.119) de consultas de constitucionalidad, 17/10/2018.
Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica.	19838	16/12/2015	Poder Ejecutivo.	Comisión de Ambiente 02/11/2016.
Ley General para la Sostenibilidad del Sector de Pesca Artesanal de Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria, la Erradicación de la Pobreza y la Gobernanza Compartida.	20750	21/03/2018	Laura María Garro Sánchez., 2014-2018 (PAC). Carlos Enrique Hernández, 2014-2018 (INDEP.). Javier Francisco Cambroner, 2014-2018 (PAC). Emilia Molina Cruz, 2014-2018 (PAC).	Comisión de Ambiente 13/06/2018.

FUENTE: Elaboración propia, basado en el Centro de Información de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Consulta de Proyectos de Ley 18801, 18968, 19838, 20750.

CUADRO N° 2
COSTA RICA: PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE PESCA
2013-2018

EXPEDIENTE N° 18.801	EXPEDIENTE N° 18.968	EXPEDIENTE N° 19.838	EXPEDIENTE N° 20.750
<p>La autoridad ejecutora (INCOPESCA) determinará las características de las artes de pesca por lo que su importación, comercialización, distribución, uso, tenencia, posesión, transporte, almacenamiento y fabricación quedan sujetas a sus disposiciones (art.1).</p>	<p>Modifica el concepto de pesca semiindustrial (art.2, punto d, inciso 27 y art. 43 inciso de la LPA) para adecuar el concepto con el voto de la Sala Constitucional de 2013, dejando vigente el inciso d): <i>“Semiindustrial: Pesca realizada por personas físicas o jurídicas, a bordo de embarcaciones orientadas a la extracción de la sardina y del atún con red de cerco”.</i></p>	<p>Ordena la pesca del camarón, facilitando por parte del Estado, instrumentos tales como evaluaciones, capacitaciones, asistencia técnica y financiera, investigación, seguimiento, control y vigilancia para el aprovechamiento sostenible bajo criterios <i>“técnico, científicos, sociales, ambientales y conocimiento tradicional”</i>. Además de una justa y equitativa distribución de los beneficios, con el tema de género como eje transversal (arts. 1, 2 y 3).</p>	<p>Procura <i>“garantizar el desarrollo y la sostenibilidad del sector de pesca artesanal de pequeña escala”</i> en apego al principio de Desarrollo Sostenible Democrático <i>“(…) de conformidad con el Código de Conducta para la Pesca Responsable de FAO”</i> (art. 1).</p>

Prohíbe la pesca de camarón mediante el arte de arrastre en aguas bajo la jurisdicción del Estado, tanto en la orilla como en profundidad. Incluye la que se realice con redes de arrastre artesanal empleando la fuerza de motores.

Los legisladores le adicionan: la extracción del camarón, “(...) *langostino chileno y otras especies similares (...) con redes de arrastre reglamentarias, establecidas por la Autoridad Ejecutora, utilizando dispositivos excluidores de peces y tortugas y sujetas a las regulaciones técnicas y científicas*” (arts. 1 y 2).

Principios:

- a) Desarrollo sostenible democrático
- b) Precautorio
- c) Preventivo y de sostenibilidad
- d) Ecosistémico
- e) Respeto y promoción de los derechos humanos
- f) Respeto al trabajo digno
- g) Respeto a la seguridad alimentaria
- h) Respeto y consideración al conocimiento tradicional y cultural de las personas trabajadoras dedicadas a la pesca
- i) Transparencia y participación
- j) Transversalidad del criterio de sostenibilidad
- k) No regresión (art.4).

Incluye el término de Gobernanza compartida: principio que asegura que el manejo de los espacios marinos, los espacios de aguas continentales y los recursos pesqueros se dará de forma compartida y consensuada entre el INCOPECA y las comunidades (art. 2, inciso n).

El INCOPESCA puede autorizar el empleo de otras artes de pesca, siempre y cuando se garantice la sostenibilidad mediante estudios técnicos.

Las licencias para captura de camarones con fines comerciales en el Océano Pacífico se otorgarán a personas físicas o jurídicas en las siguientes categorías:

Evaluaciones con criterios técnicos y científicos que tomen en cuenta aspectos ambientales, sociales y económicos (art. 5).

Pesca responsable: actividad de captura de organismos acuáticos con fines de alimentación, comercialización o investigación, llevada a cabo en un marco de manejo que tiene como objetivo el desarrollo de la pesca en formas más beneficiosas para el Estado, las comunidades locales costeras, ribereñas o de aguas continentales y para el ambiente. Se desarrolla bajo principios y criterios precautorios encaminados a la sostenibilidad de los recursos pesqueros para las generaciones futuras. Debe tener en consideración el desarrollo sostenible democrático...” (art. 2, inciso s).

Autoriza el decomiso y destrucción de aparejos que no cumplan con las disposiciones (art.2).

A) Licencia de pesca para camarón costero: permitida la pesca de arrastre por el fondo, siempre y cuando *“no sean áreas prohibidas, de protección total, con regulaciones especiales o restringidas durante épocas y zonas de vedas”*.

Procesos continuos de evaluación científico-técnico coordinado con Minae, Micitt, universidades estatales, entidades científicas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores” (art. 7).

Principios rectores:

- a) Consulta y participación
- b) Derechos humanos y dignidad humana
- c) Enfoque de ordenamiento espacial marino
- d) Enfoques globales, integrados y ecosistémicos
- e) Equidad e igualdad
- f) Equidad e igualdad de género
- g) Factibilidad y viabilidad socioeconómica
- h) Imperio de la ley
- i) No discriminación
- j) Obligación de rendir cuentas
- k) Respeto de las culturas
- l) Responsabilidad social y gobernanza compartida
- m) Sostenibilidad económica, social y medioambiental
- n) Transparencia
- ñ) Empleo decente
- o) Coordinación y abordaje integral de las pesquerías
- p) Acceso equitativo a la tierra y al recurso pesquero
- q) Principio de desarrollo sostenible democrático (art. 4).

Las licencias o permisos para la pesca de camarón en el Pacífico sólo se otorgarán a personas costarricenses (física o jurídicas) que realicen la actividad en pequeña escala de modo artesanal mediante el uso de redes de enmalle. Prohíbe la superposición de varias redes.

B) Licencia de pesca para camarón de profundidad: permitida la pesca de arrastre en aguas de profundidad igual o mayor a las especies de camarón fidel, real, camellito, langostino chileno. El camarón Fidel solo puede ser capturado si se encuentra mezclado con otras especies de camarones de menor profundidad (blanco, café, rosado y titi).

Con sus respectivas medidas técnico-científicas, económicas y sociales:

a) Medidas científico-técnicas:

1. Ordenamiento espacial marino
2. Plan de capacidad
3. Plan de manejo
4. Determinación de hábitats de reproducción y crianza ecológicamente saludables
5. Definición de porcentajes máximos de pesca incidental aprovechable y descartes
6. Establecimiento de tiempos y horarios, duración máxima de lances y cuotas.
7. Establecimiento de vedas según tipo de flota, especie y zona de pesca
8. Control y vigilancia permanente
9. Incorporación de herramientas tecnológicas en las artes de pesca
10. Uso de dispositivos de seguimiento y monitoreo en embarcaciones
11. Uso de dispositivos excluidores de tortugas marinas (DETs) y de peces (DEPs) en redes de arrastre
12. Trasmallos con las

Declara de interés público la pesca artesanal de pequeña escala, así como su investigación, protección, promoción, conservación y desarrollo (art.6).

medidas autorizadas de ancho, largo y luz de malla.
13. Identificadores físicos de las embarcaciones y sus artes de pesca.
14. Programa de preinversión y manejo de riesgos.
15. Programa de asesoría y asistencia técnica integral.

INCOPESCA determinará las zonas de pesca, la cantidad máxima de licencias, la forma de construcción del arte de pesca, distancia, luz de malla, longitud, tiempo de remojo, épocas y zonas de veda (art.3).

C) Licencia para embarcaciones en pequeña escala: permite la captura del camarón sólo mediante redes de enmalle, según las medidas, tamaños y condiciones técnicas establecidas por la Autoridad Ejecutora.

b) Medidas económicas:

1. Certificaciones de diversos tipos: origen, trazabilidad, ambientales, mercado justo y calidad.
2. Plan de financiamiento de los estudios para evaluar el recurso camarón.
3. Revalorización del precio de mercado
4. Rentabilidad
5. Justo reconocimiento económico y social de las mujeres
6. Programa de apoyo financiero para los pequeños y medianos empresarios.
7. Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura.
8. Programa de emprendimientos y encadenamientos productivos.
9. Programas para la generación de valor agregado.

Reconocimiento, protección y divulgación de las prácticas ancestrales y conocimiento tradicional (art.8).

Imposición de multas de cinco a quince salarios base (art. 4).

Las licencias de las categorías A y B deben utilizar dispositivos excluidores de tortugas y peces.

c) Medidas sociales:

1. No a la explotación de personas menores de 16 años de edad.
2. Equipo de seguridad apropiado en los botes
3. Distribución justa de las ganancias
4. Seguridad social al día
5. Programa de fomento y desarrollo empresarial.
6. Programa de capacitación pesquera y acuícola.
7. Programa de protección y garantías al productor.
8. Programa de asociatividad (art.8).

Reconocimiento del derecho a la pesca junto con sus obligaciones (art. 9).

Crea un marchamo que identifica el tipo de licencia, así como el arte permitido, en un material durable, colocado en un lugar visible desde la superficie del mar (art. 5).

Las licencias de pesca de arrastre no pueden ser prorrogadas (art. 6).

El volumen de fauna de acompañamiento, así como la duración de los lances serán establecidos por la Autoridad Ejecutora (art. 3).

El otorgamiento de licencias se basará en medidas *“orientadoras hacia la sostenibilidad; las condiciones espaciales, tallas y volumen de extracción, uso de excluidores de peces”* (art. 9).

INCOPECA creará categorías para aprovechamiento sostenible del camarón determinando las artes de pesca, los recursos a los que se dirige, los sitios y condiciones (art.11, 12).

Facilidades para acceso a los recursos pesqueros y mercados (art.10), así como un acceso equitativo a fondos de adaptación al cambio climático; crédito, ahorro y financiamiento; servicios de extensión, capacitación y acompañamiento organizativo; etc. (art.11).

Creación de una zona exclusiva para la pesca artesanal de pequeña escala (art. 11inciso h).

Aumenta el número de miembros por sector o institución que integra la una Comisión Asesora de Coordinación Científico-Técnica y de Conocimiento Tradicional del INCOPECA, contemplado art. 28 de la Ley de la Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Cuyos criterios paseen carácter vinculante para la Junta Directiva del Incopecsa (art.13).

La perspectiva de género se configura como un eje transversal.

Realizar un Censo pesquero a cargo del INEC (Transitorio II).

Planes de ordenamiento espacial marino debe contener:

- 1- El esfuerzo pesquero permitido.
- 2- Número de pescadores artesanales con permisos
- 3- Las áreas geográficas o zonas de pesca.
- 4- Las especies objetivo.
- 5- Las características de los artes de pesca permitidos y, en su caso, los dispositivos de exclusión de especies no-objetivo obligatorios
- 6- Las tallas mínimas de captura.
- 7- Las épocas de veda, cuando corresponda.
- 8- Las formas de reporte de capturas por los pescadores y seguimiento estadístico
- 9- Las prácticas de pesca que se consideran no permitidas.
- 10- El tiempo de calamento de los artes fijos.
- 11- El volumen de las capturas (art. 13).

Se crea un Foro Consultivo de la Pesca Artesanal de Pequeña Escala (art. 16).

Establece derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes (arts. 20 y 21).

Licencias de pesca artesanal de pequeña escala: individuales y colectivas (art. 23 inciso b).

En el Área Marina de Pesca Responsable se deben respetar las medidas establecidas en el Plan de Ordenamiento Espacial Marino (art. 28). Sin embargo, se creará un Código de Ética para la Pesca Responsable voluntario. Solo si es aprobado por los miembros de la organización, adquiere carácter vinculante (art. 29).

FUENTE: Elaboración propia, basado en los Proyectos de Ley: 18801, 18968, 19838, 20750 y las leyes 8436 y 7384.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de los argumentos expuestos durante la investigación permite formular las siguientes conclusiones y recomendaciones:

4.1. CONCLUSIONES

En relación con los principios del derecho ambiental a que hace referencia la sentencia N° 2013-10540, es obvio que la Sala Constitucional estableció de forma contundente, la necesidad de que cualquier legislación que se pretenda aprobar en relación con la pesca que utilice el arte de pesca de arrastre en Costa Rica, debe considerar el respeto absoluto de los elementos que se derivan del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la obligación de proteger las bellezas naturales, que para el caso en concreto, se refiere al lecho marino que era afectado por las rastras, los principios al desarrollo sostenible democrático, y precautorio. Los numerales 6, 7, 21, 50, 69 y 89 constitucionales, así como los principios contenidos en las convenciones internacionales.²²⁰

En virtud de lo anterior, cualquier reforma a la LPA debe tener en cuenta los principios precautorio y preventivo, atendiéndose a los conocimientos científicos

²²⁰ Los principios de derecho internacional: la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (o Declaración de Estocolmo), de 1972, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (o Declaración de Río), de 1992.

disponibles y en caso de ausencia, considerándose las medidas preventivas necesarias para garantizar a las generaciones futuras el pleno desarrollo.

Asimismo, la Sala en su voto señala que deben tenerse presentes los principios de solidaridad y justicia social, que permitan avanzar en la erradicación de la pobreza y la distribución justa del ingreso proveniente de la actividad de pesca, garantizándose de esta forma una buena calidad de vida del sector pesquero artesanal, que es el sector donde se concentra la mayor cantidad de población afectada. En concordancia con lo anterior, la Sala se refirió a la obligación del Estado de tutelar en forma adecuada sus inmensos espacios de mar territorial, de zona económica exclusiva, así como sus aguas internas. Por un lado, el Estado tiene un deber ineludible de velar por la preservación del medio ambiente, y ello por supuesto incluye la adopción de medidas necesarias para evitar daños en los ecosistemas marinos y acuáticos en general, proteger las especies de seres vivos que habiten dichos medios, prevenir la contaminación de los mares y aguas internas, así como reaccionar con energía ante las actuaciones que atenten contra la integridad del medio ambiente acuático.

Han pasado seis años desde que la Sala Constitucional resolvió la acción de inconstitucionalidad, pero la institución llamada a efectuar un estudio técnico-científico sobre la situación de la pesca de arrastre de camarón en Costa Rica no lo ha realizado ni ha respondido las dudas e interrogantes que suscita un procedimiento de captura del camarón, para la sostenibilidad de los recursos marinos, la biodiversidad y la población de pesca artesanal afectada.

Esa investigación científica debe ser responsabilidad del INCOPECA. Sin embargo la lógica y la ética recomiendan que debe provenir de una autoridad independiente, condición muy importante cuando se debe poner en la balanza, los daños ambientales de una actividad, frente a las ganancias que pueden obtenerse y que puedan ser distribuidas más democráticamente para beneficios de las poblaciones costeras. Debe invertirse en la investigación para despejar dudas y para determinar costos. El estudio no puede ser financiado por los interesados, porque eso supondría un condicionamiento que debilitaría la imparcialidad y la libertad que requiere el científico.

Sin embargo, priva una visión de corto plazo la defensa de intereses individuales de cada sector y se ignora que en materia tan delicada como el ambiente, en una situación que además afecta a un sector de la población, solución que se sustenta en el tiempo debe ser el horizonte de un análisis que trascienda el sentido común o la intuición. Ambos elementos (ambiente y social) no deben conformarse con lo que parece evidente ya que podrían deteriorarse irremediablemente, causando un problema que afectaría además de las generaciones presentes, las futuras. Por lo tanto, el estudio científico debe lograr evidenciar una claridad entre el balance que debe tener una pesca que no altera notablemente los recursos marinos y que distribuya democráticamente las ganancias de esta actividad.

En relación con la hipótesis planteada en esta investigación, se estima que las propuestas de reforma a la LPA relacionadas con la pesca de arrastre en Costa Rica, siguen requiriendo para su viabilidad constitucional, que la misma se sustente

en los principios del derecho ambiental contenidos en la sentencia No. 2013-10540 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre el Principio de Derecho Ambiental Democrático y el reparto justo de la riqueza.

La flota pesquera de pequeña escala (artesanal) está enfrentada constantemente con la flota semi – industrial de arrastre de camarón. Históricamente ha existido una competencia desigual en cuanto al acceso y uso de los espacios marinos de explotación pesquero que progresivamente se ha venido acentuando por el uso de las áreas de pesca tradicionalmente utilizadas por los pescadores artesanales. Ante la ausencia de oportunidades de empleo y alternativas productivas distintas a la pesca, es evidente que la mayor disposición del recurso pesquero representa la única opción de desarrollo económico para los pescadores a pequeña escala. Las zonas costeras del Pacífico y Caribe costarricense albergan centenares de pescadores que operan a pequeña escala, quienes por su arraigo socio cultural en el oficio, no poseen estudios técnicos y académicos que les permitan insertarse parcialmente a otras actividades como el comercio y servicios. Por lo tanto, la alternativa inmediata para ellos sigue siendo la actividad pesquera. Por ello, es una lástima que el INCOPECA no haya demostrado un compromiso claro y definido con la defensa de ese sector de la población que sufre por el desempleo y la marginalidad social debido a la prohibición de la técnica de pesca de arrastre de camarón, sin menoscabar el ambiente y su protección.

Debe existir una acción de gobierno que dé respuesta a ese sector de la población, para que la tutela del ambiente no provoque su desamparo, no los convierta en

ciudadanos desempleados que no tengan opción a una vida digna. Para mejorar la sostenibilidad socio-económica de los recursos extraídos por la actividad pesquera, que utilice eventualmente el arte de arrastre de conformidad con la sentencia No. 2013-10540, es necesario generar procesos de valor agregado y un ingreso equitativo a las personas que participan en la cadena productiva de la pesca del camarón y de otras especies que no se vean afectadas por una pesca depredadora.

El análisis del comportamiento del ser humano en sus relaciones con el ambiente, han permitido la sensibilización y reflexión sobre el tema. Los cambios de actitudes y posiciones necesarios para una efectiva sostenibilidad de los recursos naturales, se logran más que por imposiciones legales, a través de la educación, el convencimiento y las creencias voluntarias. Por ello la tutela del ambiente resulta tan importante, especialmente a la hora de tomar decisiones, pero igualmente al momento de ejecutarlas y controlarlas.

Finalmente, la Sala Constitucional en la sentencia 10540-2013, limitó la pesca de arrastre y a la vez en el Por Tanto de la misma estableció los requerimientos necesarios para reactivar la pesca de arrastre de camarón, para lo cual se necesita una reforma legal, posterior al cumplimiento de los siguientes tres puntos: Primero, que se establezca la obligación de utilizar dispositivos para la disminución de la FACA, conocidos en Costa Rica como DEP, por parte de la flota de arrastre. Segundo, que con respaldo científico y tecnológico, se demuestre una reducción significativa de FACA, al implementarse la utilización del DEP. Tercero, que esa reducción sea compatible con un desarrollo sostenible democrático. Sin embargo

después de la sentencia del 2013, se presentaron 4 proyectos de ley, los cuales cumplían con algunos de los requisitos mencionados, sin embargo no lograban ser aprobados, debido a que ninguno de los proyectos presentaba estudios técnicos – científicos que comprobaran una reducción significativa de FACA. Es necesario realizar una investigación a corto plazo, que permita conocer si es posible obtener un porcentaje significativo de reducción de FACA, que sería el elemento técnico faltante para reabrir la pesca de arrastre de camarón, basados en el cumplimiento de los requerimientos solicitados por la Sala Constitucional. Caso contrario, ningún proyecto de ley será aprobado.

4.2. RECOMENDACIONES

1. La Ley de creación del INCOPECA No. 7384 le otorga a dicho instituto, las herramientas suficientes para que reaccione y contribuya proactivamente en la solución del problema social que, si bien es cierto no se generó con la Sentencia 2013-10540, se ha agudizado desde entonces no sólo en la costa del Pacífico costarricense, sino también en la costa del Caribe, ésta última que pareciera no ha sido visibilizada como parte del problema. Por ejemplo, el artículo 5 de la Ley No 7384, en su inciso I) establece que el INCOPECA debe *“emitir opiniones de carácter técnico y científico en todo lo relacionado con la flora y la fauna marinas y de acuicultura.”* Por ello, desde el mismo fallo de la Sala Constitucional el INCOPECA -en lugar de estar propugnando por reestablecer la pesca de arrastre de camarón, debería dirigir sus esfuerzos precisamente en coordinar con las instituciones nacionales pertinentes (por ejemplo, el CIMART de la UCR), la realización de una investigación científica objetiva cuyos resultados aporten soluciones más allá de autorizar o no la pesca de arrastre de camarón, que además de reducir la pesca incidental y no afectar el lecho marino, sean sostenibles en el tiempo y en el espacio bajo su administración. Debe recordarse que la misma Ley No. 7384, en el artículo citado, le permite al INCOPECA *“establecer convenios de cooperación internacional en beneficio del desarrollo científico y tecnológico de la actividad pesquera”* (véase el inciso II).

2. Tal y como estuvo permitida, la pesca de camarón con redes de arrastre deviene violatoria de los derechos a la vida y la salud consagrados en el artículo 21 de la

Constitución Política. Por ello, debe llevarse a cabo una investigación científica por parte del INCOPESCA, por ser la institución que administra, regula y promueve el desarrollo del sector pesquero y acuícola, bajo los principios de sostenibilidad, responsabilidad social y competitividad. Para que la investigación científica sea realizada de forma objetiva y parcial podría encomendársele a cualquier institución de educación superior pública, como por ejemplo al Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) durante los tres años siguientes a partir de 2020 de la siguiente manera:

1) En el primer año, debería identificarse y caracterizarse los fondos blandos²²¹ no consolidados mediante el uso de video-sondas, monitoreo de las condiciones del sustrato, de comunidades bentónicas y establecimiento de tasas de recuperación de estos hábitats después del cese de la actividad de pesca por arrastre.

2) Durante el segundo y tercer año, se deberían identificar y caracterizar los sitios de mayor abundancia relativa de las distintas especies de camarón de interés comercial, establecer su estacionalidad reproductiva, determinar los porcentajes y cuotas de captura de pesca incidental capturados con distintos tipos de redes, artes y sistemas de exclusión de peces y fauna de acompañamiento, integrando dentro

²²¹ Los fondos blandos son ecosistemas formados por el depósito de partículas sedimentarias (arenas, arcillas, cienos, limos) en un sustrato inestable y de baja complejidad topográfica, los cuales sin embargo brindan hábitat, alimento y resguardo a una gran cantidad de organismos.

de esa campaña de investigación los criterios de sostenibilidad del Proyecto de Ley de Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible de Camarón²²².

3. El estudio científico supervisado por el INCOPECA debe incluir el tema de cómo reducir la pobreza del sector de la pesca artesanal, que como se indicó, afecta ambas costas. Por ello, siempre al amparo de las facultades que la Ley No. 7384 le otorga al INCOPECA para regular y manejar los subsidios que el Estado asigna al sector pesquero (véase el inciso o) del artículo 5), se sugiere que la autoridad del sector -en conjunto con otras instituciones de asistencia social, como el IMAS, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), con la academia y organizaciones no gubernamentales, promuevan un proyecto piloto para constituir cooperativas de pescadores artesanales que dediquen sus conocimientos y fuerza de trabajo, a cultivar camarón en espacios marinos concesionados al efecto. Si iniciativas privadas -como es el caso de Corporación Camaronera La Parrita S.A.²²³ han logrado dedicarse a esa actividad lucrativa, entonces por qué no pensar que grupos organizados de pescadores artesanales, con la asistencia estatal y técnico-financiera adecuada, puedan llegar a consolidarse como acuicultores de camarón.

²²² Entre los cuales se encuentra, lograr el equilibrio entre los principios ambientales y de producción sostenible, no permitir la pesca de arrastre indiscriminada, cumplir con los alcances de la resolución emitida por la Sala Constitucional de setiembre del 2013 en la cual indicaba no dar permisos hasta que no existiera una ley y tecnología que asegurara la sostenibilidad de la práctica.

²²³ Corporación Camaronera La Parrita S.A., es una empresa costarricense, dueña de 168 hectáreas de terreno dedicado al cultivo del camarón de la laguna cerca del Océano Pacífico unos 200 metros de la Playa Palo Seco. La finca tiene la capacidad de producir tilapia u otros peces fácilmente al igual que camarón, cuenta con 23 estanques del tamaño de 2 hectáreas.

4. Realizar una evaluación experimental de Dispositivos Excluidores de Fauna de acompañamiento en redes de arrastre para camarón en la costa del Pacífico y Caribe, mediante una solicitud de financiación del proyecto por parte de la FAO, con apoyo por parte de las universidades estatales como la UNA y la participación de una ONG como MarViva. El propósito de la evaluación experimental sería la reducción de la FACA por medio de la utilización de dispositivos excluidores de peces, en forma adicional y complementario al dispositivo excluidor de tortugas, fundamentalmente llamado como el excluidor de peces de tipo ojo de pescado. El enfoque sería evaluar experimentalmente el impacto de la introducción de dos dispositivos excluidores de fauna acompañante, el ojo de pescado “OP” y el dispositivo excluidor de tortugas (DET) sobre los distintos componentes de la captura en las redes de arrastre de la flota camaronera. De lograrse comprobar una reducción de FACA por medio de la utilización de dispositivos excluidores de fauna acompañante en la flota camaronera de ambas costas, se podría considerar una buena alternativa para disminuir los altos niveles de fauna acompañante capturados y por ende, el impacto causado por esta pesquería a la biodiversidad marina sin afectar significativamente las capturas de camarón y sin afectar al pescador artesanal.

5. En el por tanto del Voto No. 2013-010540 la Sala Constitucional establece “(...) [que] se haga referencia expresa a la obligación de utilizar dispositivos para la disminución de la captura incidental (*Bycatch Reduction Devices*), respecto de los cuales de manera previa a una reforma legal y con el correspondiente respaldo científico y tecnológico, se demuestre una reducción significativa de dicha captura

incidental que sea compatible con un desarrollo sostenible democrático". Sin embargo no establece los parámetros exactos de cuánto es una reducción significativa de captura incidental. La Sala Constitucional debe establecer cuánto es puntualmente esa reducción significativa basándose en lo establecido por La Dirección de Pesca de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA, por sus siglas en inglés). NOAA, es una agencia científica del Departamento de Comercio de los Estados Unidos cuyas actividades se centran en las condiciones de los océanos y la atmósfera, es líder en investigaciones científicas aplicadas, fuente de información científica exacta y objetiva, en los cuatro campos particulares de importancia nacional y global antes identificados: ecosistemas; clima; meteorología e hidrología; comercio y transporte.

6. La belleza escénica es un concepto ligado a la conservación y el disfrute de un patrimonio heredado, porque está constituido por una amplia gama de recursos naturales, como por ejemplo los ríos, montañas, volcanes, lagos, bosques y la biodiversidad. La degradación ambiental por la técnica de pesca de arrastre de camarón ha afectado la calidad de la belleza escénica del fondo marino; como resultado del proceso de desgaste de grandes áreas de suelo y remoción de sedimentos, lo que destruye el hábitat de organismos que viven sobre el suelo marino. Como consecuencia, el agua es más turbia y menos adecuada para muchas especies, y libera sustancias contaminantes y carbono que habían quedado depositados debajo del lecho marino. La Sala Constitucional en el Voto No. 2013-10540, sólo solicita un respaldo científico y tecnológico, que demuestre una

reducción significativa de FACA sin hacer mención a las afectaciones de las bellezas escénicas que también se han visto deterioradas por el arte de pesca de arrastre de camarón. Al respecto, La Sala debe solicitar un respaldo científico que demuestre una reducción significativa no solo de la FACA, sino también que asegure la protección y consolidación del recurso belleza escénica.

7. De conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política, en concordancia con los principios precautorio y preventivo, así como el principio de desarrollo sostenible democrático es obligación del Estado Costarricense adoptar las medidas necesarias tendientes a proteger los recursos pesqueros para garantizar el desarrollo sostenible democrático de la actividad pesquera, mediante una mejora en el apoyo económico por parte del Estado para incrementar el personal de recurso humano de las instituciones estatales (INCOPECA, MINAET y principalmente Guardacostas) para dar la protección adecuada en la costa del Pacífico y Caribe, ya sea por medio de operativos, presencia policial o a llevar registros de las embarcaciones pesqueras.

8. Capacitar por medio del INA a los pescadores artesanales de ambas costas, en relación con las zonas pesqueras costeras e incentivarlos en la necesidad de proteger los recursos naturales, denunciar a los infractores, ya que la población pesquera debe identificarse con las razones por las cuales actúa el Estado.

9. Organizar una Mesa de Diálogo por parte del INCOPECA, reconociendo los derechos de las mujeres y fomentando su participación en la toma de decisiones.

10. Es necesario mejorar la trazabilidad de la pesca²²⁴, el control de las embarcaciones y su ingreso a puerto, actualizando las listas de barcos involucrados en violaciones graves, (lista roja), y otras categorías homologadas o comparables de tipificación. Pueden ser utilizados los documentos de captura para establecer la trazabilidad y emitir una acreditación de certificado de transporte para asegurar la sostenibilidad del recurso pesquero entre a través de acuerdos de cooperación.

11. Con la asistencia del CIMAR, o las universidades estatales establecer medidas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones marino pesqueras. Entre ellas se encuentran el establecimiento de zonas protegidas (zonas cerradas a la pesca de forma permanente o estacional, por ejemplo, los criaderos), las restricciones sobre la luz de malla y otros artes de pesca, la prohibición de prácticas de pesca destructivas. Estas medidas deberían orientarse sobre todo a conservar y mejorar las poblaciones independientemente de su nivel de explotación.

12. Creación de Indicadores Pesqueros: Una de las necesidades que se tienen para un buen manejo del recurso pesquero, es la de crear indicadores pesqueros que nos ayuden a entender mejor si las pesquerías están mejorando, una vez que se logre controlar los artes ilegales, se mejore el control y vigilancia y que las vedas

²²⁴ La Comisión del Codex Alimentarius define la trazabilidad como "la capacidad de seguir el movimiento de un alimento a través de etapas específicas de producción, elaboración y distribución". Por lo tanto, la trazabilidad facilita el conocimiento de la identidad, la historia y la fuente de un producto, o de los materiales contenidos en un producto. También facilita el conocimiento sobre el destino de un producto, o cualquier ingrediente contenido en él. Por lo tanto, los sistemas de trazabilidad son herramientas de gestión de la información

protejan realmente los sitios y picos de reproducción desarrollado durante la campaña de investigación.

13. Desarrollar un plan de manejo pesquero integral (PMPI) para la captura de camarón basado en las medidas orientadas a ordenar la configuración de la flota, en lo que respecta al tamaño de las embarcaciones y los artes de pesca. Entre ellas se encuentran el establecimiento de zonas reservadas para determinadas unidades pesqueras (por ejemplo, pesca en pequeña escala) y los límites impuestos al tamaño de las embarcaciones o al número y tamaño de los artes de pesca. Estas medidas son de carácter socioeconómico y deberían responder a opciones de carácter normativo, por ejemplo, la protección de las pequeñas empresas, el estilo de vida o el empleo de las comunidades costeras. La efectividad de las medidas de manejo es simulada y probada en el contexto de los objetivos de manejo y monitoreo del sector marino – pesquero.

14. Establecer un programa por medio del INA, INCOPECA y las ONG para capacitar a grupos de pescadores y así formar el equipo de “observadores pesqueros” que serán las personas responsables de trabajar dentro de las embarcaciones durante los tres años de la campaña de investigación. Las capacitaciones deberán ser de manera integral (técnica, legal, conducta) para realizar eficazmente las inspecciones.

15. Una vez transcurridos los tres años de información científica generada durante tres años de campaña de investigación y por medio del PMPI volver a monitorear

los fondos blandos durante un año en ausencia de actividad de pesca de arrastre y a partir de los datos arrojados por las tasas de recuperación, reactivar la pesca de arrastre semiindustrial por un año más y así para los años siguientes. Este proceso cíclico de pesca, no pesca, toma de datos y análisis deberá estar reflejado en el PMPI, y será guiado por el CIMAR junto con ayuda de los observadores de pesca.

BIBLIOGRAFÍA

A. Carlos y Ulate. G. Fundación Neotrópica. *Caracterización de la actividad pesquera en Barra del Colorado, Caribe Norte*, 2016.

Administración Solís Rivera. *Política nacional de aprovechamiento sostenible del camarón, generación de empleo y combate a la pobreza*. INCOPESCA, MAG Y MINAE. San José, Costa Rica, 2015.

Aguilar Rojas, Grethel e Iza, Alejandro. Eds. UICN. *Derecho Ambiental en Centroamérica*. Serie de Política y Derecho Ambiental No. 66, tomo I. San José, Costa Rica, 2009.

Alfaro Mata Carlos. *Informe del Proyecto de Ley: "Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica"*. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos. San José, 2016.

Alpízar Rodríguez, Ruth. *Manual Introductorio de Derecho Ambiental*. Módulo 1: Lineamientos generales sobre Derecho Ambiental. San José, Costa Rica: 1ª ed. Escuela Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, versión 3, 2015.

Álvarez Jorge y Ross Erick. *La Pesca de Arrastre en Costa Rica*. Fundación MarViva. San José, Costa Rica, 2010.

Arauz Randall y Ballesteros Jorge. *Estudio sobre el diseño del Dispositivo Excluidor de Tortugas (DET) Informe Final*. PRETOMA-MICIT-CONICIT. San José, Costa Rica, 2003.

Arias Ramírez Bernal y Ramírez Corella Ruth. *Informe Integrado Proyecto de Ley: "Prohibiciones sobre artes de pesca ilegales y otras reformas de la Ley N°*

8436, *Ley de Pesca y Acuicultura, de 25 de abril de 2005 y derogatoria de los incisos a) y b) del artículo 47 de la ley N° 8436, Ley de Pesca y Acuicultura de 25 de abril de 2005*". Expediente N° 18.801, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Departamento de Servicios Parlamentarios. San José, 2014.

Artavia Tencio Andrés. *Caracterización Socioeconómica del Sector de Pesca de Arrastre Semi- Industrial de Camarón en el Pacífico Costarricense*. Programa de Incidencia Política, Fundación MarViva, Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2016.

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Carta Mundial de la Naturaleza*. Resolución 377 del 28 de octubre de 1982.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Código Fiscal Ley N° 8 – 0, 1885*..

Asamblea Legislativa. *Ley de Pesca y Caza Marítimas N° 190*, San José, Costa Rica, 1948.

Asamblea Legislativa. *Decreto-Ley N° 739. Reforma al Reglamento de la Ley de Pesca y Caza Marítima*, Decreto-Ley, N° 363, San José, Costa Rica, 1949.

Asamblea Legislativa. *Decreto No. 741. Sanciones penales para las personas que violentaran lo dispuesto en la ley N° 190 y su reglamento*, San José, Costa Rica, 1949.

Asamblea Legislativa. *Reglamento de la Ley de Pesca y Caza Marítima, N° 363*, San José, Costa Rica, 1949.

Asamblea Legislativa. *Decreto-Ley 2304. Reforma de la Ley de Pesca y Caza Marítima*, San José, Costa Rica, 1958.

Asamblea Legislativa. *Ley No. 4582, Ley de Fomento y Desarrollo Pesquero*, San José, Costa Rica, 1970.

Asamblea Legislativa. *Decreto N°. 5404-A Prohibición de Pesca de Arrastre en Interior Golfo de Nicoya*, San José, Costa Rica, 1975.

Asamblea Legislativa. *Ley de Pesca por Barco de Bandera Extranjera en Mar Patrimonial N°. 5775*, San José, Costa Rica, 1975.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Reforma Ley de Pesca por Barcos Bandera Extranjera en Mar Patrimonial, Ley N° 6267*. San José, Costa Rica, 1978.

Asamblea Legislativa. *Decreto N°. 13372-A, Reforma Prohibición de Pesca de Arrastre en Interior Golfo de Nicoya*, San José, Costa Rica, 1982.

Asamblea Legislativa *Decreto N°. 15304-MAG, modificación del Decreto Ejecutivo No. 5404-A del 12 de octubre de 1975*. San José, Costa Rica, 1984.

Asamblea Legislativa. *Decreto Ejecutivo No. 16804-MAG, Disposiciones Generales Relativas a la Pesca Artesanal en Pequeña Escala*, San José, Costa Rica, 1985.

Asamblea Legislativa. *Decreto 18792*, San José, Costa Rica, 1989.

Asamblea Legislativa. *Decreto Ejecutivo No. 20554-MAG, Reglamento a la Ley de Pesca Barco Bandera Extranjera Mar Patrimonial, No. 6267*, San José, Costa Rica, 1981.

Asamblea Legislativa. *Ley No. 7384, creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)*, San José, Costa Rica, 1994.

Asamblea Legislativa. *Ley No. 7412, Reforma al Artículo 50 de la Constitución Política*, San José, Costa Rica, 1994.

Asamblea Legislativa. *Ley Orgánica del Ambiente*, San José, Costa Rica, 1995.

Asamblea Legislativa. *Decreto Ejecutivo No. 27919-MAG, sobre aplicación oficial del Código de Conducta Para la Pesca Responsable*, 1998, San José, Costa Rica, 1998.

Asamblea Legislativa. *Ley No. 8436, Ley de Pesca y Acuicultura, del 25 de abril del 2005*, San José, Costa Rica, 2005.

Asamblea Legislativa. *Reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura, Decreto No. 36782-MINAET-MAG-MOPT-TUR-SP-S-MTSS*, San José, Costa Rica, 2011.

Asamblea Legislativa. *Ley N° 9134, Interpretación Auténtica del artículo 45 de la ley N° 7384 "Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)" y el 123 de la ley N° 8436 "Ley de Pesca y Acuicultura"*, San José, Costa Rica, 2013.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Proyecto de Ley: Prohibiciones sobre Artes de Pesca Ilegales y otras reformas de la Ley N° 8436, Ley de Pesca y Acuicultura, de 25 de abril de 2005 y derogatoria de los incisos a) y b) del Artículo 47 de la Ley 8436 Ley de Pesca y Acuicultura, de 25 de abril de 2005*. Expediente N° 18.801, Departamento de Servicios Técnicos. San José, 2014.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Proyecto de Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica, Poder Ejecutivo*. Expediente N° 19.838, Departamento de Servicios Parlamentarios. San José.

Asamblea Nacional Constituyente. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica, 1949*.

- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Costa Rica*. San José, Costa Rica, 1949.
- Blanca, M. *Gestión ambiental: camino al desarrollo sostenible*. Costa Rica: EUNED. 2004.
- Barrantes Rodrigo. *Investigación, un camino al conocimiento*. San José: Euned, 2002.
- Brenes Tencio Carlos. *Aportes críticos en torno a la pesca de arrastre de camarón*. <http://semanariouniversidad.ucr.cr/opinion/aportes-crticos-en-torno-a-la-pesca-de-arrastre-de-camarn/> (consultado 2 de marzo 2016).
- Brundtland, Go Harlem y la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común, "Informe Brundtland"*, Madrid: Alianza Editorial, 1988.
- Cabrera Medaglia, Jorge. *La explotación geotérmica en Parques Nacionales: una alternativa compatible con el Principio de No Regresión*. En *El Principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*, PNUD, 2013.
- CIMAR. *Nuevas licencias de arrastre carecen de fundamento legal y estudios científicos*. Comunicado de prensa, San José, 20 de noviembre de 2017, San José, 2017.
- CIMAR. *Pronunciamento sobre la posición del Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) acerca del tema de pesca de arrastre*. Universidad de Costa Rica, San José, 2017.
- Consulta de constitucionalidad por el fondo y el procedimiento Expediente Legislativo N° 18968, "Ley para el ejercicio sustentable de la pesca semiindustrial camaronera en Costa Rica" San José, 21 de marzo de 2018.

- Cover Ruiz Viviana y otros. *Ecosistema de Arrecife Coralino en Costa Rica: Análisis Normativo para Determinar la Necesidad su Regulación*. Tesis para optar al título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 2013.
- Deep Sea Conservation Coalition. *Protejamos al mar profundo. Pesca de arrastre*. Primera edición: noviembre, 2005.
- Derecho 911. http://derecho911.blogspot.com/2013/04/la-legislacion-ambiental-en-america.html#_ftn2_3738 (consultado el 18 de mayo 2018).
- Durán, E. *Validación de Oreochromis niloticus en jaulas flotantes en el embalse del Arenal, Guanacaste*. Informe final del proyecto de fortalecimiento de la acuicultura, Convenio ALA/90/90.Pradepesca, San José. Costa Rica, 1995.
- Durán, E. *Validación de un modelo de producción intensiva de tilapia en estanques de tierra*. Tesis de Licenciatura U.N.A. Heredia. Costa Rica, 1998.
- Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. *Caracterización Socioeconómica del Sector de Pesca de Arrastre Semi- Industrial de Camarón en el Pacífico Costarricense*. Programa de Incidencia Política. Fundación MarViva. San José, Costa Rica, 2016.
- Estado de la Nación (2011). *XVIII Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Gestión del Patrimonio. Conservación y Biodiversidad: resultados de la gestión ambiental*. San José, Costa Rica, 2011.
- FAO. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016. Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos*. Roma, 2016.

FAO. *Información sobre la ordenación pesquera de la República de Costa Rica*. www.fao.org/fi/oldsite/FCP/es/cri/body.htm (consultado 10 de octubre 2017).

Fernández, A. y Del Valle, R. Estado de la Nación, 2016.

Ferro Negrete Alejandro y López Sela Pedro (2006). *Derecho Ambiental*, México: IURE editores, 2006.

Fundación Konrad Adenauer, Oficina en Costa Rica y Panamá (KAS), Asociación Empresarial para el Desarrollo – AED. *Comparación de legislación ambiental centroamericana*, San José, Costa Rica, 2017.

Fundación MarViva. *Análisis Documento “Compendio Estudios Científico-Técnicos sobre la Situación de la Pesca de Arrastre de Camarón en Costa Rica y a Nivel Mundial”*. San José, Costa Rica, 2017.

García, Randall. *Biología de la Conservación: Conceptos y Prácticas.*, Instituto Nacional de Biodiversidad, primera edición. Heredia, Costa Rica, 2002

Gillett R. *Estudio mundial sobre las pesquerías del camarón*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Roma, 2010.

González Ballar. 2007. Daniela tiene que buscar esta referencia. Ver pág. 115.

Guzmán Mora, A.G. *Diagnóstico de la composición de capturas de la pesca artesanal de Golfo Dulce, Pacífico Sur, Costa Rica*. Tesis para el grado Maestría en Biología, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2012.

Hernández Noguera Luis. *Análisis Pesquero y Socioeconómico del Camarón Carabalí *Trachypenaeus byrdi* (Burkenroad, 1934) en la parte interna del Golfo de Nicoya, Costa Rica*. Tesis sometida a la consideración del Tribunal

- Examinador de Posgrado en Ciencias Marinas y Costeras con Énfasis en Manejo de Sistemas Marinos y Costeros para optar por el Grado de Magister. Universidad Nacional, Sistema de Estudios de Posgrado, Maestría en Ciencias Marinas y Costeras. Puntarenas, Costa Rica, 2011.
- Hernández Sampieri, Roberto *Metodología de la Investigación*. México: Editorial McGraw Hill, 6ª edición, 2014
- Incopesca. *Análisis de la Situación actual de la Acuicultura en Costa Rica*. San José, Costa Rica, 1995.
- Incopesca. *Folleto de cultivo de tilapia*. Departamento de Acuicultura. Documento técnico, 2003.
- Incopesca. *Memoria Institucional*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 2003.
- Incopesca. *Base de Datos Departamento de Acuicultura*. Programa Excel, San José, Costa Rica, 2005.
- Incopesca. *Base de Datos Departamento de Mercadeo*. Programa Excel, San José, Costa Rica, 2005.
- Incopesca. *Establecimiento de una nueva licencia de pesca comercial para el aprovechamiento sostenible del recurso camarón*. Acuerdo de Junta Directiva Nº AJDIP/474-2017, San José, Costa Rica, 2017.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: Características Económicas. Tomo I. Instituto Nacional de Estadística y Censos. --1 ed.-- San José, C.R, 2011.
- Jiménez Molina Iván. *Costa Rica del siglo XX al XXI. Historia de una sociedad*. San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

- Kelleher, G. *Guidelines for marine protected areas*. (Phillips, A. Ser. Ed. IUCN World Conservation Union. Gland, Switzerland and Cambridge, 1999.
- Loperena Rota, Demetrio. *Los principios del Derecho Ambiental*. España: Editorial CIVITAS, 1998.
- López Ricalde, Carlos David; López-Hernández, Eduardo Salvador y Ancona Peniche, Ignacio. *Desarrollo sustentable o sostenible: una definición conceptual*. Horizonte Sanitario, vol. 4, núm. 2, mayo-agosto. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, México, 2005.
- Masis Bruce. *Memoria del Ministerio de Agricultura e Industria*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, San José, Costa Rica, 1953.
- Mora Barboza Ignacio y Quesada Gutiérrez Pamela. *Nuevo paradigma del Derecho Ambiental: la Sostenibilidad como oportunidad jurídica de progreso*. Tesis para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2014.
- Morux Vargas, Luis Daniel y Murillo Murillo, Jacqueline. *El Trabajo en el Mar. Situación del Trabajador Pesquero en Costa Rica*. Tesis para optar al título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, 2013.
- Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano – OSPESCA. *Código de ética para la pesca y acuicultura responsable en los estados del Istmo Centroamericano*, San José, Costa Rica, 2005.
- Parada Álvaro Martín y otros. *Informe final: Caracterización socioeconómica del sector de pesca de arrastre semi-industrial de camarón en el Pacífico Central*

costarricense. Escuela de Economía Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2015.

Peña, Chacón. Mario. *Tesis de Derecho Ambiental*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental S.A, primera edición, 2008.

Peña Chacón Mario. *Derecho Ambiental en Costa Rica*.
http://www.academia.edu/20197521/Derecho_Ambiental_en_Costa_Rica
(consultado 4 de julio 2018).

Peña Chacón, Mario. El derecho internacional ambiental como fundamento del principio de prohibición de retroceso. Disponible en el sitio web:
<http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=65160&print=2>
(consultado 4 de julio 2018).

Peña Chacón, Mario. *Daño Responsabilidad y Reparación del Medio Ambiente*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. segunda edición, 2011.

Procuraduría General de la República. Dictamen C-257-2015 de 16 de setiembre de 2015.

Ramirez Alexander. *Diputados votan para rehabilitar licencias de pesca de arrastre*, recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/diputados-votan-para-rehabilitar-licencias-de-pesca-de-arrastre/> (consultado el 9 de mayo 2018).

Ruiz R Gerardo. Sala IV declara inconstitucional proyecto de ley sobre pesca de arrastre, recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sala-iv-declara-inconstitucional-proyecto-de-ley/3EF6AJH4BZDATDXO25EZC77MZA/story/> (consultado 9 de mayo 2018).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia N° 1394-94, del 16 de marzo de 1994*, San José, Costa Rica, 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Voto 00778-95 del 08 de febrero de 1995*, San José, Costa Rica, 1995.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Voto 10540-2013 del 07 de agosto de 2013*, San José, Costa Rica, 2013.

Sancho Manuel. *Sala Constitucional anula intento del Gobierno por reactivar pesca de arrastre* <https://www.crhoy.com/ambiente/sala-constitucional-anula-intento-del-gobierno-por-reactivar-pesca-de-arrastre/> (consultado el 16 de marzo 2018).

Shodjai, F; H. Nanne & W. Vargas. *Cultivo de Oreochromis aureus en jaulas flotantes en el embalse del Arenal, Costa Rica*. Proyecto Fomento de la Acuicultura, 1969.

SICA/OPESCA. *Reglamento Regional para Prevenir Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal No Declarada y No Reglamentada N° OSP-08- 2014*, San José, Costa Rica, 2014.

Soto, L. *Plan de manejo de una finca camarонера*. Documento Técnico, 2005.

Universidad de Costa Rica. *La Pesca de Arrastre y su prohibición en Costa Rica. Suplemento de Ciencia y Tecnología*. Crisol N° 272, Setiembre, 2013.

UNIPESCA, Gerardo Marín Rojas Presidente Unión Independiente de Pescadores Camaroneros. Comunicación Personal Área Socioambiental, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, 2014.

Villarreal, A. *Plan de manejo de una finca camarонера*. Documento Técnico, 2005.

Villate Rivera Rodrigo H. *Iniciativas de Conservación con Tortugas Marinas y su efecto sobre el Bienestar de la Comunidad*. Tesis para optar al grado de Magister Scientiae en Socioeconomía Ambiental, Centro Agronómico y Tropical de Investigación y Enseñanza Tropical (CATIE), Programa de Educación para el Desarrollo y la Conservación, Escuela de Posgrado. Turrialba, Costa Rica, 2008.

Wehrtmann Ingo. *La Pesca de Arrastre y su prohibición en Costa Rica: un enfoque científico*. Crisol Revista de Ciencia y Tecnología de la UCR N° 28, 2014.

ENTREVISTAS:

Vargas Daniela. Entrevista con Vivienne Solís, Fundadora de Coope SoliDar. Transcripción. San José, Costa Rica. 15 de junio del 2018.

Vargas Daniela. Entrevista personal al Dr. Ingo Wehrtmann Director del Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR). Transcripción. San José, 13 de noviembre de 2018.

Vargas Daniela. Entrevista con Paola Vargas Mora, Asesora encargada de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Transcripción. San José, 15 de noviembre de 2018.