



San José, 20 de febrero 2017
DH-CV- 0154-2017

Señoras y Señores:
Comisión Permanente Especial de Ambiente
Asamblea Legislativa

Estimados señores Diputados y Diputadas

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles nuestras observaciones en relación con el **"Proyecto de Ley No. 19.838 Ley para el desarrollo y aprovechamiento sostenible del camarón en Costa Rica"**.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

La función de la Defensoría de los Habitantes que se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Las principales observaciones al proyecto.

Inicialmente es necesario mencionar que la Defensoría de los Habitantes de la República desde su incorporación ha venido participando en la **"MESA DE DIALOGO PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE CAMARON, GENERACION DE EMPLEO Y COMBATE A LA POBREZA"** como observador y garante del proceso, participación según fuera así incorporado posteriormente en la Directriz Presidencial N° 021-P, "Directriz para la Generación de una Política Nacional de Aprovechamiento sostenible de Camarón, Generación de Empleo y

Combate a la Pobreza”, ya que se consolida su participación en tal carácter, dado que en su artículo 1º, inciso d) lee que: “ *Se invitará a la Defensoría de los Habitantes de la República a participar como observador y garante del proceso de elaboración de la “Política Nacional de Aprovechamiento Sostenible de Camarón, Generación de Empleo y Combate de la Pobreza”, y así garantizar que los diferentes sectores identificados durante el proceso de Diálogo sean debidamente escuchados y analizados sus intereses.*”

Bajo esta función nuestra participación se ha focalizado a lo siguiente:

- Que la sociedad civil sea representada en un proceso de alto interés nacional.
- Que la presencia de observadores disuada de incurrir en irregularidades.
- Que la información generada a través de la observación sirva al proceso en su función de garante de la objetividad y transparencia del mismo.
- Que exista acceso a la información pública para las partes involucradas.
- Existencia de adecuados canales de comunicación.
- Existencia de claridad en los objetivos del proceso y resultados finales esperados.
- Conocimiento de las partes involucradas en el proceso.
- Considerar las múltiples y variadas contribuciones al proceso. Los aportes descartados deben ser justificados.
- Incluir espacios de conclusión y evaluación.
- Existencia de capacidad de liderazgo, adaptación, gestión y operación.
- La Defensoría de los Habitantes no debe sustituir, suplantar u obstaculizar a las autoridades ni a la sociedad civil.
- Comunicar a las autoridades las incidencias de especial gravedad que comprometan la transparencia y objetividad del proceso.

Dentro de este marco de acción ya se han presentado varios informes a la Mesa de Diálogo en los cuales hemos realizado diferentes observaciones según se han ido presentando incidencias; desde una definición clara de los objetivos del proceso, adecuado levantamiento de actas, incorporación de actores importantes y señalamientos generales sobre el proyecto de ley.

Siendo este último punto de especial interés en esta audiencia, debo indicar que al respecto se han emitido en dicho proceso criterios muy puntuales:

1.- Si bien Sala IV en el "Por Tanto" de la Resolución N° 2013-010540, refiere sobre la necesidad de una "...*reforma legal...*" no lo hemos interpretado como la necesaria creación de una ley específica para regular la pesca del recurso camarón. La elaboración de este proyecto de ley lo hemos identificado más bien como una decisión política gubernamental, lo cual en su momento no fue así informado a los diferentes sectores que participan en el proceso sin tener oportunidad de pronunciarse al respecto, lo cual en su momento generó bastante molestia en la representación de los pescadores participantes en el proceso, así como en organizaciones no gubernamentales, siendo una de las razones que incluso generó que se apartaran del mismo.

Sobre este aspecto, hemos manifestado en el proceso que, hubiese sido más oportuno la utilización de otra técnica de creación normativa que diera mayor agilidad al proceso y a la aprobación de la normativa, que permitiera avanzar con premura, dada la situación de las y los pescadores que se encuentran en la lamentable situación de no poder desempeñar más la actividad económica que le da sustento a sus familias; así como otras actividades paralelas a la actividad de la pesca de camarón. La dinámica legislativa es lenta e incierta, de ahí nuestra preocupación.

2.- Asimismo se ha manifestado en dicho proceso de diálogo que, considerando la importancia de que el país desarrolle un abordaje integral de la actividad pesquera a nivel nacional, identificando las diferentes actividades afines a la gestión de los recursos marinos, no es conveniente generar normativa individual e independiente para cada uno de los sectores de pesca, esta opción disgrega y segmenta la actividad pesquera, como si se tratara de costas y mares diferentes, cuando todos desarrollan sus actividades en un mismo espacio geográfico. Esta Defensoría así como conoce la situación de la población de pesca de camarón, también ha conocido de la problemática de las y los molusqueros, de quienes se dedican a la pesca de atún, de las y los piangueros, entre otros. Para alcanzar una gestión integrada de los recursos marinos, debe propiciarse la elaboración de un único ordenamiento espacial marino y la reforma integral a la ley de pesca.

3.- Por otra parte, el tiempo avanza, y con él se aproxima el plazo fatal dado por las y los Magistrados constitucionalistas para la eliminación de la pesca de camarón por arrastre del fondo marino. Si bien se ha identificado en el proyecto de ley de cita una acción para atender esta situación, es importante recalcar que este documento debe estar acompañado del debido sustento técnico científico que justifique su creación, así como el debido presupuesto que le de soporte económico y garantice su plena implementación.

Paralelamente se debe contar con una plataforma institucional pública que defina las propuestas, programas u otras iniciativas que garanticen la asistencia económica y social a las poblaciones afectadas; que incorpore acciones de recuperación y sostenibilidad para el medio ambiente marino hasta ahora afectado y con criterios claros sobre el "Ordenamiento Espacial Marino" de nuestro país.

Nos preguntamos ¿qué pasará social y económicamente a esta población si se aprueba el proyecto de ley de interés sin el recurso económico que le da soporte para implementarlo? También nos preguntamos ¿qué pasará con el medio ambiente marino, en especial el relacionado a los efectos que sobre él produce la pesca incidental o Faca?, así como también nos preguntamos sobre el futuro socio-económico de las y los pescadores artesanales si se aprueba un proyecto de ley que no tiene el sustento técnico científico, o línea de base para justificar su creación e implementación, máxime si el mismo se aprueba en un marco donde el Ordenamiento Espacial Marino no existe,

situación que a ésta Defensoría de los Habitantes le causa una enorme preocupación por las consecuencias que conlleva la actual desarticulación en la materia.

En la última sesión plenaria de dicho proceso de diálogo, realizada en Casa Presidencial el día 07 de octubre del 2016, indicamos que el origen del proceso fue un conflicto socio ambiental, donde han existido diversidad de actores con multiplicidad de intereses, de ahí que sus inicios fueron bastante complejos y controversiales a partir de la necesidad de cada quien de hacer valer sus propios intereses, generando incluso que algunos actores hayan abandonado el proceso y otros se apersonaran al mismo. Con el paso del tiempo se ha observado como algunas de esas diferencias y asperezas se han ido limando, hasta llegar a puntos de consenso, donde quienes aún continúan en la mesa lo hacen identificados por un mismo fin y un mismo interés, logrando consensos en temas complejos y medulares, conexos al tema de fondo cual es la utilización de un arte de pesca en la captura del camarón que sea armónico con la sostenibilidad del recurso marino.

Por lo tanto, es importante identificar que pese a estas divergencias, este proyecto de ley llega a la corriente legislativa con el apoyo de quienes hasta el día de hoy continúan participando de la **"MESA DE DIALOGO PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE CAMARON, GENERACION DE EMPLEO Y COMBATE A LA POBREZA"**, siendo por lo tanto respaldado por algunos pescadores artesanales, el sector semi-industrial, sector estatal y sector de la academia en temas puntuales, siendo una decisión respetada por esta Defensoría.

Aclarado lo anterior, emitimos ahora observaciones adicionales atinentes a la materia de regulación del proyecto de ley, bajo un enfoque basado en derechos humanos y a partir de nuestra experiencia en la materia, producto de la tramitación de denuncias e investigaciones de oficio. Las siguientes observaciones no deben confundirse con nuestro rol como observadores y garantes en la "MESA DE DIALOGO PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE CAMARON, GENERACION DE EMPLEO Y COMBATE A LA POBREZA".

Observaciones:

1.- Compartimos que desde los años 60 se dio inicio a un proceso exhaustivo de explotación del recurso camarón en la costa pacífica de nuestro país, particularmente en el Golfo de Nicoya, sin contar para entonces con estudios técnicos y científicos que determinaran la realidad de las poblaciones del camarón y su sostenibilidad, independientemente de la especie de que se trate, la Administración ha otorgado licencias para su explotación. Con los años venideros, (80, 90, 2000), se produce y determina una acelerada reducción en las capturas (según estadísticas oficiales), en razón de la disminución del recurso camarón, lo que genera la disminución de la flota pesquera semi industrial camaronera.

2.- Efectivamente, a la fecha, la flota semi industrial continuó faenando sin contar con estudios sobre las distintas especies de poblaciones de camarones, y aprovechando que sus Licencias de Pesca les permite no solo la captura y aprovechamiento del camarón, sino que también de la fauna de acompañamiento (FACA), esta pesquería deja de ser principalmente el camarón para direccionarla a especies de escama (pargo rojo, congrio, entre otros) de alto valor comercial, afectando además a las y los pescadores artesanales, ya que estas especies marinas son por excelencia la pesca objetivo de este sector, sin olvidar que aun así, el esfuerzo pesquero de parte de la flota semi industrial genera un problema directo de afectación al ecosistema marino al utilizarse el arte de pesca de la red de arrastre por el fondo.

3.- La actividad ha sido nociva para el medio ambiente marino, debido a la gran cantidad de fauna marina que incidentalmente es capturada, la cual no es utilizada, siendo descartada para prácticamente todo uso, sea comercial o alimenticio, pero además, se afecta el fondo marino y con ello una serie de especies que viven en esas profundidades, violentándose además su belleza escénica, lo cual fue así además constatado por la Sala Constitucional, dando pie al voto 2013-10540), que declara inconstitucionales artículos de la Ley de Pesca y Acuicultura que permiten la explotación del recurso camarón por medio de la utilización de la red de arrastre por el fondo como arte de pesca, y establece que a futuro, por medio de reforma legal, se pueden reinstaurar las categorías de licencias que se citan en dicha resolución, en la medida que se utilice un arte de pesca sostenible, así como dispositivos que disminuyan la FACA, siempre y cuando se fundamente dicha reforma en estudios de carácter científico y tecnológico, con el objeto de que se dé un desarrollo sostenible.

5.- Otra de las principales dificultades que hemos identificado en el trabajo diario de las instancias administrativas responsables en la labor de control y monitoreo sobre las actividades de pesca, son las limitaciones en la capacidad existente para su efectiva realización. Se cuenta con muy poco personal, así como equipo técnico y transporte marítimo para poder estar presente en la totalidad de nuestro mar territorial en labores de vigilancia e interdicción. De ahí que toda propuesta al respecto debe garantizar los instrumentos necesarios para su efectiva implementación, de lo contrario, implicaría una inmediata afectación a los ecosistemas marinos por situaciones de pesca ilegal, incumplimiento o abuso de los términos en las autorizaciones de pesca otorgadas.

4.- Es así como dentro de la **"MESA DE DIALOGO PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE CAMARON, GENERACION DE EMPLEO Y COMBATE A LA POBREZA"** se promueve el presente proyecto de ley, el cual reforma la Ley de Pesca y Acuicultura, he incorpora unos artículos por medio de los cuales se autoriza la utilización de dispositivos excluidores de peces, siendo que la posibilidad de utilización de estos dispositivos dependerán de su viabilidad técnica debidamente comprobada, considerando las variables propias de la realidad geográfica, ambiental, económica y social de nuestro entorno. La técnica y arte de pesca por utilizar debe estar científicamente probada, comprobada su efectividad y avalado de manera concluyente por la instancia pública correspondiente.

Debe tenerse certeza de que su utilización nuevamente no implicará una afectación del fondo marino, igualmente a través de criterios técnico/científicos.

5.- Por lo tanto, toda decisión deberá tomarse de conformidad con el "principio precautorio o in dubio pro natura" de tal forma que toda decisión deba estar fundamentada en criterio técnico legal sin que exista un riesgo de daño grave o irreparable a ecosistemas marinos y garantizando la sostenibilidad del recurso. Dicho criterio ha sido ampliamente desarrollado por la Sala Constitucional:

"... el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se encuentran reconocidos tanto a nivel constitucional como a través de la normativa internacional. Se ha indicado que el ejercicio legítimo de ese derecho requiere que los recursos sean utilizados de manera racional, y que corresponde al Estado la protección del ambiente, según el principio precautorio que rige en materia ambiental. Este principio obliga al Estado a disponer todo lo que sea necesario, dentro del ámbito permitido por la ley, a efectos de impedir que se produzcan daños irreversibles al ambiente, para cuyo efecto es responsable de lograr las condiciones sociales propicias a fin de que cada persona pueda disfrutar de su

salud, entendido este derecho como una situación de bienestar físico, psíquico (o mental) y social.”¹ El subrayado no es del original.

Quisiéramos puntualizar que este aspecto, la existencia del respaldo técnico/científico es a nuestro entender, el tema fundamental que deben ustedes Señoras y Señores Diputados dilucidar para definir la viabilidad o no de este proyecto, entendido en el marco de las otras valoraciones antes realizadas.

Y ese criterio técnico corresponde al aporte que ya instancias técnicas como la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, y organizaciones no gubernamentales como Mar Viva han ya aportado, o incluso se podrá requerir mayor información técnica de otras instancias, de no considerarse suficiente. No somos nosotros Defensoría de los Habitantes, quienes contamos con esa experiencia, no es parte de nuestro mandato legal y ni está dentro de nuestro ámbito de competencias el poder pronunciarnos al respecto, lo que sí nos corresponde hacer, es resaltar lo fundamental de contar con este aporte técnico/científico, tal y como nos pronunciamos en este acto.

6.- Es latente que existe en el sector de la flota semi industrial un grupo importante de pescadores asalariados, tripulación, así como trabajadoras y trabajadores que se dedican a actividades conexas con la industria y comercio del camarón que a partir del vencimiento de los permisos, licencias o autorizaciones de pesca de arrastre se encuentran en una situación de vulnerabilidad socio económica, debido a que algunos no conocen otro oficio para dar sustento a sus familias. Es en atención a estas familias, que se debe tomar una decisión responsable, efectiva y sostenible que garantice una intervención del estado bajo un enfoque ecosistémico y basado en los derechos humanos.

Hemos escuchado comentarios que refieren, a que realmente son muy pocas las personas que se están viendo afectadas por las limitaciones existentes al sector. Al respecto, sí debe indicarse, que bajo un enfoque basado en derechos humanos, puede ser una sola la persona afectada o pueden ser miles, igual si existe una limitación en el pleno y efectivo disfrute de sus derechos fundamentales, debe el Estado actuar para garantizar su satisfacción.

Si bien esta propuesta legal, es una iniciativa para atender a esta poblaciones, no debe olvidarse que debe visualizarse como integrante de una gran propuesta que busque la eliminación de la pobreza y el hambre que embarga a muchas familias pescadoras, la reconversión, la salud, la educación, la igualdad de género, la lucha por tener comunidades costeras sostenibles, la generación de acciones proactivas contra el cambio climático, la eliminación de las desigualdades sociales y económicas de ésta población económicamente activa, la protección y salud de nuestros mares, la exigencia en la construcción de un crecimiento económico inclusivo en las zonas costeras, la generación de alianzas estratégicas como son los encadenamientos comerciales y valor agregado del producto marino. Visto así, corresponde definitivamente a estructurar una agenda en favor del ser humano, como un enfoque basado en el efectivo y pleno disfrute de sus derechos fundamentales.

7.- Puede observarse que nuestras observaciones corresponden a temas coyunturales que definen o no la viabilidad del proyecto. Nos abstenemos de realizar observaciones puntuales sobre la letra del documento, salvo indicar que, “los derechos humanos” no deben concebirse como un principio, sino que corresponden a todo un “abordaje” y así debe conceptualizarse dentro de esta propuesta legal.

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia 11663-2015.

Los derechos fundamentales iguales e inalienables de todos los seres humanos establecen las bases para la libertad, la justicia y la paz en el mundo, de acuerdo con lo definido por los instrumentos internacionales de derechos humanos. El enfoque basado en los derechos humanos, busca la protección de las poblaciones que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación; implica un abordaje de género, de formas de discriminación y desequilibrios del poder, de tal forma que las intervenciones por parte del Estado garanticen su pleno y efectivo disfrute.

Esperamos que estos aportes permitan a las Señoras y los Señores Diputados tener mayor criterio en la aprobación o no de este proyecto de ley, teniendo claridad que los motivos que los originan son ciertos y reales, por lo que respetuosamente se les sugiere considerar las observaciones indicadas anteriormente.

Atentamente,



Montserrat Solano Carboni
Defensora de los Habitantes de la República



c. archivo