



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

OBSERVATORIO DEL DESARROLLO

El Observatorio del Desarrollo (OdD), es una unidad de apoyo a la investigación de la Universidad de Costa Rica, orientada a consolidar los procesos de reflexión y toma de decisiones brindando acceso oportuno a información en temas relevantes para el desarrollo nacional.

El Observatorio de Desarrollo fue establecido en 1997 como resultado de un convenio de cooperación entre la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El núcleo profesional del OdD es de naturaleza interdisciplinaria

¿Qué es un Observatorio?

Es una instancia interinstitucional de reflexión e interacción entre actores estratégicos para mejorar la capacidad de análisis, formulación y diseño de las políticas públicas, de las instituciones estatales, en áreas específicas del desarrollo en una localidad, país, o región con el fin de apoyar la coordinación y cooperación en la ejecución de iniciativas que mejoren las capacidades humanas de la población.

MISIÓN

Ser líderes en la aplicación de metodologías innovadoras para sistematizar y transformar la información existente en nuevo conocimiento e indicadores sobre el estado de las capacidades humanas y contribuir a la definición de una agenda y de políticas públicas para su mejoramiento y el desarrollo del país.

VISIÓN

Ser la instancia de referencia obligada en la definición de políticas y en la cooperación y coordinación de acciones específicas en áreas temáticas del desarrollo nacional y regional.



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

OdD

OBSERVATORIO DEL DESARROLLO

Sitio web: www.odd.ucr.ac.cr

Tel. (506) 2511-4878 / 2511-4857

Fax (506) 2511 4854

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Fecha: 19/11/2012

Autores:

Alejandro Abarca

Garro

Suráyabi Ramírez

Varas

PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA EN CRUCITAS Y SARDINAL

OBSERVATORIO DEL DESARROLLO

SERIES. ESBOZOS DEL DESARROLLO N° 1.

OdD

EL PROBLEMA

Este artículo explora la participación ciudadana en los conflictos ambientales de Sardinal y Crucitas, y busca responder las siguientes preguntas: ¿Por qué ocurrieron estos conflictos? ¿Por qué participaron los ciudadanos en decisiones en primera instancia técnicas y propias de las instituciones públicas costarricenses? ¿Por qué los agentes involucrados no pudieron resolver el problema entre ellos y fue necesario recurrir a instancias jurídicas? Finalmente, ¿Tuvo alguna importancia la participación ciudadana durante los conflictos? El trabajo realiza un compendio histórico de los casos citados, y analiza la dinámica de la participación política en conflictos ambientales en Costa Rica a partir de estos.

Costa Rica además de ser un país con una tradición de democracia participativa, ha desarrollado mecanismos e instituciones políticas que permiten la participación e intervención ciudadana, entendida esta última como la utilización de medidas legales en conflictos, o temas de interés nacional y regional en diversos ámbitos. Al ser Costa

40 Defensoría de los Habitantes, 2008.

41 ibidem, pág. 69.

42 ibidem, pág. 68.

43 ibidem, pág. 68.

44 Arias, M. (2008). Análisis del Informe Técnico para la Gestión de la Seguridad Hídrica del Acuífero de Sardinal. Centro de Investigaciones en Ciencias Geológicas Universidad de Costa Rica.

45 Sala Constitucional, Expediente No. 08-005154-007-CO, voto 2009-0262. Folio 385, expediente D1-781-2006-SETENA.

46 Informe Técnico para la Gestión de la Seguridad del Acuífero de Sardinal, 2009.

47 Loaiza, V. (2010, 11 de Diciembre). Sala IV ratifica fallo contra acueducto en Sardinal. *La Nación*. Consultado el 10 de Abril del 2012: <http://www.nacion.com/2010-11-12/EIPais/NotasSecundarias/EIPais2587129>.

48 Ruiz, G. (2010, 5 de Mayo). 59% de los costarricenses aprueba gobierno de Arias. *Diario Extra*. Consultado el 6 de Abril del 2012: <http://www.diarioextra.com/2010/Mayo/06/nacionales05.php>

49 Associated Press. Presidente Arias apoya minería en las Crucitas. *Al Día*. Consultado el 10 de Abril del 2012: http://www.aldia.cr/ad_ee/2008/octubre/22/nacionales1747294.html

50 Arias, O. (2010, 15 de Enero). Costa Rica será verde o no será. *La Nación*. Consultado el 6 de Abril del 2012: http://www.nacion.com/ln_ee/2010/enero/15/opinion2226531.html

Rica un país reconocido por sus atractivos y riquezas naturales, que han contribuido a formar una imagen de país verde en los últimos años, es relevante preguntarse cómo estos mecanismos e instituciones han funcionado para promover la participación ciudadana en casos de protección medioambiental. Por tanto, los conflictos de Crucitas y Sardinal son casos adecuados para analizar el desarrollo y la manifestación de la participación ciudadana en relación con los conflictos ambientales en Costa Rica, y para intentar dar respuesta a las preguntas arriba formuladas.

El trabajo se divide en tres secciones. La primera revisa la literatura sobre el problema de la participación política y su contribución a la explicación de la participación política en Costa Rica. En la segunda sección se presentan los casos de estudio de Sardinal y Crucitas como conflictos ambientales que generaron en Costa Rica importantes movilizaciones ciudadanas. La tercera sección realiza un análisis comparativo de ambos conflictos y se extraen algunas conclusiones teóricas y recomendaciones de política pública.

LA LITERATURA

Dentro de la teoría general de la acción colectiva se pueden mencionar dos teorías principales. La teoría de Mancur Olson (1965), la cual estudia a los grupos según su tamaño y señala que los pequeños van a proveer cantidades subóptimas de bienes colectivos, y los grandes no podrán proveerlos por el problema de la tragedia de los comunes definida por Harding (1968). Entendido este problema como una situación en la cual varios individuos, motivados solo por el interés personal y actuando independiente pero racionalmente, terminan por destruir un recurso compartido limitado —el común— aun cuando claramente es el caso que no es el interés de ellos —ya sea como individuos o como grupo— que suceda tal destrucciónⁱ. A pesar de esto, el autor reconoce que en casos de grupos pequeños la provisión óptima del bien público se puede alcanzar si se crean mecanismos institucionales adecuados. En el fondo, Olson (1965) señala cómo dependiendo del tamaño de grupos, surgen problemas de

- 28 Fuentes, F. (2012, 14 de Abril) Fundación afirma que empresa evita regeneración en Crucitas. *La Nación*. Consultado el 17 de Abril del 2012: <http://www.nacion.com/2012-04-14/EIPais/fundacion-afirma-que-empresa-evita-regeneracion-en-crucitas-.aspx>
- 29 Ross, A. (2012, 27 de Febrero). Jueza rechaza ingreso a finca de minera en Cutris. *La Nación*. Consultado el 20 del 2012. <http://www.nacion.com/2012-02-27/EIPais/jueza-rechaza-ingreso-a-finca-de-minera-en-cutris.aspx>
- 30 Fuentes, F. (2012, 18 de Mayo). Minaet destituye a tres funcionarios por caso Crucitas. *La Nación*. Consultado el 20 de Mayo del 2012: <http://www.nacion.com/2012-05-18/EIPais/Minaet-destituye-a-tres-funcionarios-por-caso-Crucitas.aspx>
- 31 Agüero, M. (2012, 8 de Agosto) Daño ambiental en Crucitas fue valorado en \$10,4 millones. *La Nación*. Consultado el 10 de Agosto de 2012: <http://www.nacion.com/2012-08-08/EIPais/dano--ambiental-en-crucitas-fue-valorado-en--10-4-millones.aspx>
- 32 Loaiza, V. (2012, 10 de Noviembre). Fiscalía acusa a exministro Dobles por caso Crucitas. *La Nación*. Consultado el 12 de noviembre: <http://www.nacion.com/2012-11-10/EIPais/fiscalia-acusa-a-exministro-dobles-por-caso-crucitas.aspx>
- 33 Vizcaíno, L. (2012, 26 de Marzo). Proyecto minero aún pende de fallo de Sala IV. *La Nación*. Consultado el 10 de Abril de 2012: <http://www.nacion.com/2012-03-26/EIPais/proyecto-minero-aun-pende-de-fallo-de-sala-iv-.aspx?Page=2>
- 34 Contraloría General de la República. (2008). Informe del Estudio Especial Realizado en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en relación con el desarrollo de los Proyectos de los Acueductos Sardinal y el Cocol. No. DFOE-ED-22-2008.
- 35 Díaz, L. (2009, 12 de Abril). Expertos señalan sobreestimación de agua en acuífero de Sardinal. *La Nación*. Consultado el 6 de Abril del 2012: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/diciembre/04/pais2182904.html
- 36 Defensoría de los Habitantes, 2008.
- 37 Cantero, M. (23 de Mayo del 2008). Vecinos de Sardinal dispuestos a frenar la construcción de acueducto. *La Nación*. Consultado el 10 de Abril del 2012: http://www.nacion.com/ln_ee/2008/Mayo/23/pais1548129.html
- 38 Defensoría de los Habitantes, 2008.
- 39 Contraloría General de la República. (2008). Informe No. DFOE-ED-22-2008.

16 Méndez, A. (2010, 2 de Julio). 86% en contra de la minería en Crucitas. *Al Día*. Consultado el 1 de Mayo del 2012: http://www.aldia.cr/ad_ee/2010/julio/02/nacionales2431179.html

17 Mata, E., Barquero, M. (2010, 9 de Mayo). Primer decreto de Chinchilla cierra puerta a minería. *La Nación*. Consultado el 1 de Mayo del 2012: <http://www.nacion.com/2010-05-09/EIPais/NotaPrincipal/EIPais2364866.aspx>

18 Artavia, B. (2010, 26 de Mayo). Costa Rica no quiere la minería al cielo abierto. *Diario Extra*. Consultado el 10 de Abril del 2012: <http://www.diarioextra.com/2010/Mayo/26/nacionales15.php>

19 Vargas, Monserrath. (2010, 7 de Diciembre). Marcha hacia Crucitas partió esta mañana. *La Nación*. Consultado el 6 de Abril del 2012: <http://www.nacion.com/2010-07-12/EIPais/UltimaHora/EIPais2444774.aspx>

20 Villalobos, C. (2010, 28 de Octubre). Expresidente Pacheco se opone a Crucitas. *La Nación*. Consultado el 6 de Abril del 2012: <http://www.nacion.com/2010-10-28/EIPais/NotasSecundarias/EIPais2570131.aspx>

21 Murillo, Á. (2011, 27 de Julio). Gobierno calcula \$1.700 millones como indemnización por Crucitas. *La Nación*. Consultado el 6 de Abril del 2012: <http://www.nacion.com/2010-07-27/EIPais/FotoVideoDestacado/EIPais2462065.aspx>

22 Murillo, Á. (8 de Agosto del 2010). Canadá pide respetar contrato con Crucitas. *La Nación*. Consultado el 10 de Abril de 2012: <http://www.nacion.com/2010-08-09/EIPais/FotoVideoDestacado/EIPais2476329>.

23 Cordero, R., Loaiza y Vizcaíno, L. (2011, 24 de Noviembre). Tribunal anula concesión de mina Crucitas. *La Nación*. Consultado el 6 de Abril del 2012: <http://www.nacion.com/2010-11-24/EIPais/UltimaHora/EIPais2601828.aspx>

24 Vindas, L. (2010, 10 de Noviembre). Costa Rica prohíbe minería a cielo abierto. *El Financiero*. Consultado el 10 de Abril del 2012: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/noviembre/14/economia2585328.html

25 La Gaceta. Alcance Digital No11 a La Gaceta No29, ley 8904. Consultado el 6 de Abril del 2012: <http://www.gaceta.go.cr/pub/2011/02/10/alca11.pdf>

26 Agüero, M. y Herrera, L. (2012, 1 de Diciembre). Sala I liquida Crucitas: Fiscalía imputa a 10 por permiso ilegal. *La Nación*. Consultado el 17 de Abril de 2012: <http://www.nacion.com/2011-12-01/EIPais/sala-i--liquida--crucitas---fiscalia-imputa-a-10-por---permiso-ilegal.aspx>

27 Agüero, M. y Vizcaíno, L. (2012, 22 de Febrero). Sala Primera rechaza último recurso de Crucitas. *La Nación*. Consultado el 6 de Abril de 2012: <http://www.nacion.com/2012-02-22/EIPais/Sala-Primera-rechaza-ultimo-recurso-de-Crucitas.aspx>

coordinación e incentivos que evitan que se llegue a resultados eficientes.

Por otro lado, Ostrom (1990), indica que sí es posible que los grupos desarrollen mecanismos institucionales para evitar caer en la tragedia de los comunes y situaciones donde los grupos de interés no son capaces de proveer el bien colectivo de manera adecuada.

A pesar de sus diferencias, ambas teorías reconocen que existen dificultades y costos asociados para llegar a una provisión óptima de un bien público, a pesar de que los agentes involucrados tengan intereses en cuidar dicho bien y velar por una provisión sostenible de éste.

En lo que respecta a la participación ciudadana, estas teorías se pueden aplicar de forma que en una movilización ciudadana, hay un grupo de individuos que tienen un fin común que proteger, mas existen instituciones y mecanismos democráticos para alcanzar el interés común. Ello porque estos elementos acarrear costos y beneficios en la participación ciudadana de los actores políticos y económicos involucrados.

Por otra parte, Irvin y Stanbury (2004) señalan que las condiciones necesarias para que se dé participación ciudadana son la existencia de canales de comunicación y la posibilidad real de poder reunirse. Asimismo, ofrecen una lista de considerandos bajo los cuales la participación ciudadana puede ser inefectiva, y cuando pueden generar las mayores ganancias. También realizan un análisis general acerca de los beneficios y costos de la participación ciudadana en la solución de conflictos. Las ventajas identificadas son:

- El empoderamiento del público
- Romper el estancamiento de los procesos de toma de decisiones
- Evitar los costos de litigación
- Mejor manejo de los recursos ambientales

Entre las desventajas señalan:

- La dificultad de difundir la buena voluntad de la ciudadanía
- La complacencia a ciertos agentes, problemas de representatividad
- La falta de autoridad, el poder que toman decisiones equivocadas

1 Oviedo, E. (2010, 28 de julio). Gobierno descarta anular concesión minera de Crucitas. *La Nación*. Consultado el 10 de Abril del 2011: <http://www.nacion.com/2010-07-28/ElPais/NotaPrincipal/ElPais2463116.aspx?Page=3>

2 Carta de Arnoldo Rudin a la Ingeniera Sonia Espinoza (secretaria general de SETENA), 31 de Octubre, 2008. Contenido en el expediente Crucitas 129-2002-SETENA.

3 Tribunal Contencioso Administrativo. Expediente judicial número 08-001282-1027-CA, página 16.

4 Rojas, E. (2004, 1 de agosto). Comunidades se manifestaron. *Al Día*. Consultado el 10 de Abril de 2011: http://www.aldia.cr/ad_ee/2004/agosto/01/nacionales2.html

5 SETENA. Resolución No 119-2005. Folio 4750. Consultado en el Expediente Crucitas 129-2002-SETENA.

6 Hernández, C., y Loaiza, V. (2005, 1 de setiembre). Setena da luz verde a proyecto para extraer oro en San Carlos. *La Nación*. Consultado el 6 de Abril: http://www.nacion.com/ln_ee/2005/septiembre/01/pais9.html

7 Resolución No 1665-2009-SETENA. Folio 4835, contenido en el expediente Crucitas 129-2002-SETENA.

8 Loaiza, Vanessa. (2008, 20 de Junio). Sala IV acoge recurso contra mina Crucitas. *La Nación*. Consultado el 17 de Abril del 2012: http://www.nacion.com/ln_ee/2008/junio/20/pais1586247.html

9 Tribunal Contencioso Administrativo. Expediente judicial número 08-001282-1027-CA, p. 36.

10 Tribunal Contencioso Administrativo. Expediente judicial número 08-001282-1027-CA, p. 36

11 Tribunal Contencioso Administrativo. Expediente judicial número 08-001282-1027-CA, p. 36.

12 Sala Constitucional. Expedientes 09-014992-0007-CO, 08-014592-0007-CO, 08-014464-0007-CO, 08-01488-0007-CO, 08-014454-0007-CO y 08-014953-0007-CO. Contenidos en el Folio 5270-5116, expediente Crucitas 129-2002-SETENA

13 Rodríguez, T. (2009). Conflictos Sociambientales en zonas de frontera. Estado de la Nación.

14 Deutsche Presse-Agentur. (23 de setiembre 2009). Parlamento nica exige fin proyectos (sic) mineros en frontera con Costa Rica. *La Nación*. Consultado el 17 de Abril del 2012: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/septiembre/23/mundo2100328.html

15 Conferencia Episcopal de Costa Rica. (2010: p.167).

Ostrom, E. (1997). *Governing the Commons*. Cambridge University Press. Novena edición.

Programa Estado de la Nación. (2009). *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Capítulo 4: Armonía con la naturaleza*. San José, Programa Estado de la Nación.

Rodríguez, T. (2009). “Decimoquinto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Conflictos socioambientales en zonas de frontera, los casos de Osa y Crucitas durante el año 2008”. Estado de la Nación.

Bierle (1998) identifica tres formas que la participación ciudadana puede tomar. La primera es la *visión gerencial*, donde la participación ciudadana delega a representantes y los administradores escogidos por estos a identificar y perseguir un bien común. La segunda visión es la *pluralista*, en la cual se ve al gobierno, no como un gerente de la voluntad popular, sino como un mediador entre varios grupos de interés. En esta visión no existe un “bien común” como objetivo, sino un bien común relativo que viene de una libre deliberación y negociación entre grupos de interés organizados. Por último, la tercera forma de la participación es la *visión popular*, la cual requiere una participación ciudadana directa, en vez de utilizar representantes a la hora de crear políticas.

Fung (2006) desarrolla un modelo de tres dimensiones para entender las diferentes posibilidades institucionales para la participación ciudadana. Las dimensiones se componen por: i) quiénes participan, ii) cómo se comunican entre ellos y toman decisiones; y iii) la autoridad y poder con que estas decisiones son ejecutadas. Donde en diferentes espacios de este diseño

tridimensional, se está en mejor o peor situación para hacer frente a problemas relacionados con la gobernanza democrática, la legitimidad, justicia y la administración efectiva.

En otro trabajo Fung y Wright (2001) desarrollan el modelo de “Empowered Deliberative Democracy”. Dicho modelo se basa en tres principios generales: 1) capacidad de fijarse en un problema específico y tangible; 2) involucramiento de personas ordinarias afectadas por los problemas, y de funcionarios de las instituciones públicas involucradas cercanos a ellas; 3) solucionar los problemas mediante la deliberación. Asimismo, señalan tres diseños institucionales que ayudan a la práctica de estos principios generales: i) la devolución de autoridad a unidades locales empoderadas para realizar decisiones públicas; ii) la creación de vínculos formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación, que conecten a todas estas unidades entre sí y a unidades superiores más centralizadas; iii) el uso y generación de nuevas instituciones para apoyar y guiar estos esfuerzos

Bibliografía

Arias, M. (2008). Análisis del Informe Técnico para la Gestión de la Seguridad Hídrica del Acuífero de Sardinal. Centro de Investigaciones en Ciencias Geológicas Universidad de Costa Rica.

Bierle, T. (1998). Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals. Resources for the future, Discussion Paper.

Contraloría General de la República. (2008). Informe del Estudio Especial Realizado en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en relación con el desarrollo de los Proyectos de los Acueductos Sardinal y el Cocola-Ocotal. No. DFOE-ED-22-2008, 21 de Noviembre.

Conferencia Episcopal de Costa Rica. (2010). Órgano Informativo Oficial de la Conferencia Episcopal de Costa Rica, Boletín nº14. Editorial CECOR.

Defensoría de los Habitantes. (2008). Revisión de documentos estudio hidrogeológico del Acuífero Sardinal e informe proyecto final playas de El Cocola – Ocotal. ASUB-230-08.

Fernández, O. (2009). Papagayo, Sardinal y la gobernanza en Costa Rica: Dos intervenciones del estado y sus distintas consecuencias. Revista Reflexiones. Escuela de Sociología, Universidad de Costa Rica

Fung, Archon. (2006). Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review.

Harding, G. (1998). The tragedy of the commons. Science 162:1243-8.

Irvin, R., Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in decision making: Is it worth the effort?. Public Administration Review.

Olson, M. (1995). The Logic of collective action: Public goods and the theory of groups. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

Volviéndose necesario tener claro a la hora de diseñar políticas, que el fomento de la confianza en las instituciones es el objetivo más difícil de alcanzar, y es mucho más fácil perderlo que recuperarlo.

NOTAS

i “Así como hay una tendencia para que los grupos grandes puedan proveerse un bien colectivo, también *hay una tendencia en los grupos pequeños hacia provisión subóptima de bienes colectivos*” Olson, Mancur (1995) “The Logic of collective action: Public goods and the theory of groups” p. 28.

ii Es la Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia encargada de velar por el cumplimiento efectivo de las normas y la protección de los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Constitución Política, Tratados y Convenios Internacionales y Derechos Humanos vigentes en Costa Rica.

iii La administración Arias Sánchez 2006– 2010 promulgó la transformación del MINAE en el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET).

iv Institución responsable de proteger los derechos e intereses los habitantes del país frente a las acciones y omisiones del sector público. Asimismo, vela porque el funcionamiento del Sector Público se ajuste a la moral y la justicia.

v. Que a su vez siguió una indicación de la Procuraduría General de la República del 16 de diciembre del 2011

vi Órgano fiscalizador de los fondos públicos para mejorar la gestión de la hacienda pública y contribuir al control político y ciudadano

descentralizados de resolución de problemas, en vez de dejarlos como algo informal o de carácter voluntario.

Bierle (1998) establece un marco analítico para evaluar la participación ciudadana en conflictos ambientales, mediante criterios o “metas sociales” que debe tener una participación ciudadana, entre estos: 1) educar e informar al público del problema; 2) que las instituciones encargadas de la toma de decisiones vinculantes tomen en cuenta la opinión popular; 3) promover la confianza en las instituciones involucradas; 4) reducir el conflicto entre los agentes involucrados y; 5) que la participación sea eficiente en términos de costo–beneficio. El autor destaca como la participación pública bien aplicada puede alcanzar las metas sociales, y como las agencias mediadoras son importantes para alcanzar estos resultados socialmente deseables.

El Informe del Estado de la Nación (2009) señala que la gestión ambiental de los últimos años en Costa Rica ha generado conflictos ambientales debido al poco diálogo político y la ausencia de un marco formal para resolverlos. En los conflictos

ambientales hay varios actores involucrados: actores locales, organizaciones no gubernamentales, grupos empresariales, universidades estatales y otros. Por otro lado, existen estudios técnicos que contradicen los estudios de las autoridades, e incluso, algunas de las evaluaciones técnicas presentadas y avaladas por los jefes son cuestionadas a lo interno de las respectivas instituciones. Un ejemplo de esto se dio en el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA) con los proyectos de Crucitas y Sardinal, que involucró a funcionarios que hoy son objeto de procedimientos administrativos.

Rodríguez (2009) analiza los conflictos socioambientales en Osa y Crucitas, indicando que estos evidenciaron un distanciamiento entre los gobiernos locales y el gobierno central frente a las demandas de las comunidades y de las organizaciones sociales. Donde estas acciones se desarrollaron en un escenario en el cual el debate público era débil y la capacidad de las instituciones públicas encargadas de regular muy limitada.

oficiales), es de alguna manera, deficiente. A estos les puede faltar conocimiento, competencia, intenciones, recursos, o el respeto necesario para lograr el cumplimiento o cooperación.

En este sentido, la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones es positiva en tanto el resultado es acorde con los valores de la ciudadanía e indicador de una sana democracia participativa. A pesar de esto, el presente trabajo no propone la participación ciudadana como un sustituto para la toma de decisiones, sino como un complemento importante. Siendo fundamental que esta participación sea de carácter vinculante, de lo contrario, puede estimular a los participantes a tomar medidas más extremas, disminuyendo las oportunidades para la reducción de conflictos.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, es por medio de mecanismos deliberativos y canales de comunicación efectivos, que se logran los resultados óptimos. El presente

trabajo esclarece como en ambos casos, ante una falta de confianza, y no contar la ciudadanía con ningún proceso deliberativo efectivo, causó que la población llegara a manifestarse fuera del diálogo.

mecanismos de resolución de conflictos, junto a la participación ciudadana, refuerzan el control político.

Puede observarse la importancia de incorporar a la sociedad civil en procesos de decisión deliberativa en políticas ambientales. En un marco de análisis de objetivos y mecanismos de políticas, haber incorporado a la población tan solo para notificarle las intenciones del desarrollo de los proyectos, significó en última instancia, costos económicos, políticos y temporales mayores que los beneficios que pudieron haberse obtenido por otros mecanismos más participativos. Consecuentemente, a la luz de Irvin y Stansbury (2004), la falta de legitimidad a la que se expuso el Instituto Costarricense de Aguas y Alcantarillados, y el proyecto minero de Crucitas, es una condición bajo la cual, en proyectos similares, se esperaría un alto beneficio mediante la participación ciudadana.

Como señala Fung (2006), la principal razón para fortalecer la participación ciudadana es que en la gobernanza contemporánea, el conjunto de los tomadores de decisiones (comúnmente representantes electos o administrativos

LOS CASOS

CRUCITAS

El proyecto Crucitas es un proyecto de explotación minera de la empresa canadiense Vanesa Ventures, que opera en Costa Rica bajo su filial "Industrias Infinito", localizado en el distrito de Cutris en la zona norte del país. Industrias Infinito recibió la concesión de explotación minera en el 2001 con la condición de realizar un estudio de impacto ambiental previo al inicio de sus operaciones. El interés principal de la empresa era la extracción de aproximadamente 700.000 onzas de oro, equivalente a \$836 millones¹ en el 2010. En ese momento la empresa reportó que los beneficios económicos para Costa Rica serían de \$330 millones de dólares y la ganancia neta para Industrias Infinito se estimaba en \$196 millones aproximadamente².

En el 2002, mediante un decreto ejecutivo del gobierno del presidente Abel Pacheco se declaró moratoria nacional a la minería metálica de oro a cielo abierto. Empero, posterior a la publicación, ninguno de los órganos técnicos involucrados en

el proceso del decreto de la moratoria, el MINAE, el SETENA y la Dirección de Geología y Minas, suspendieron los procedimientos de viabilidad ambiental, los procedimientos de concesión de explotación minera y demás trámites conexos, gestionados por la empresa Industrias Infinito S.A.³.

Dos años después, en Julio del 2004, se dio una audiencia pública por requerimiento del SETENA. En esta reunión participaron los habitantes de la zona, quienes se mostraron divididos sobre el apoyo al proyecto, así como miembros de instituciones del gobierno costarricense y nicaragüense, e instituciones académicas costarricenses⁴⁵. Meses después, en Diciembre del 2004, la Sala Constitucional acogió un recurso de amparo presentado en Diciembre del 2001, el cual anuló la concesión minera, puesto que la compañía no contaba con la viabilidad y estudio de impacto ambiental aprobados. Inmediatamente, tanto la empresa minera como MINAE apelaron la decisión⁶ de la Sala Constitucionalⁱⁱ. Para finales del 2005, SETENA aprobó el estudio de impacto ambiental, y en 2008 dio el visto bueno a modificaciones del proyecto sin un

Costa Rica”,⁵⁰ era un “derecho adquirido” por la empresa desde la presidencia de la República, pues el presidente en sus declaraciones señalaba que la firma del decreto se hizo por consejo de sus ministros, en tanto argumentaban que el proyecto traería beneficios económicos para la zona y el gobierno central⁴⁹. Además, también afirmó que si bien este proyecto “no era una forma sostenible de hacer negocios en Costa Rica”⁵⁰, era un “derecho adquirido” por la empresa desde gobiernos anteriores, el cual no hubo más remedio que hacer valer. No obstante, como se vio en el marco histórico, su gobierno más bien derogó un decreto de la administración interior que suspendía la minería a cielo abierto, y declaró posteriormente este proyecto de interés público y conveniencia nacional.

CONCLUSIONES

En los casos de Crucitas y Sardinal la participación ciudadana en políticas ambientales logra revertir hasta la fecha, el diseño de política inicial impulsado por el gobierno y los agentes privados. De igual manera, si bien fue necesario recurrir a varias instancias judiciales, estas instituciones, en tanto

proveyendo información y sensibilizando a la población acerca del tema, y dando cobertura a las distintas manifestaciones (protestas, caminatas, ayunos) de los grupos civiles organizados a lo largo del 2010.

Cabe destacar que el decreto fue emitido por un presidente que terminó su gestión como el tercer presidente con mayor aprobación en la historia de Costa Rica⁴⁸ (con un 59%, superado en segundo lugar por él mismo en su primera gestión). ¿Cómo conciliar ese alto nivel de oposición al proyecto con el gran apoyo presidencial? Una razón es que esta deslegitimidad no era por una falta de confianza al gobierno, sino a una estrategia de desarrollo no aprobada por la mayoría de los costarricenses. Otra posibilidad es que la mayoría de la población no asoció el conflicto con la presidencia de la República, pues el presidente en sus declaraciones señalaba que la firma del decreto se hizo por consejo de sus ministros, en tanto argumentaban que el proyecto traería beneficios económicos para la zona y el gobierno central⁴⁹. Además, también afirmó que si bien este proyecto “no era una forma sostenible de hacer negocios en gobiernos anteriores, el cual no hubo más remedio que hacer

nuevo estudio de impacto ambiental. Entre estas, autorizó la disminución del área del tajo de 126,4 a 50 hectáreas, y el aumento de profundidad de 15 a 60 metros⁷, renovando el contrato de explotación.

A partir de Abril del 2008 se interpusieron una serie de nuevos recursos de amparo y se dieron manifestaciones de la sociedad civil contra el proyecto⁸. Por otra parte, el nuevo gobierno de Oscar Arias derogó por decreto ejecutivo la moratoria a la minería metálica de oro a cielo abierto⁹. Cuatro meses después con otro Decreto Ejecutivo¹⁰, declaró el Proyecto Minero Crucitas de *interés público y conveniencia nacional*¹¹, mediante el decreto 34801-MINAET. Este hecho desencadenó una reacción popular muy fuerte, y entre el 30 de octubre del 2008 y el 20 de noviembre del mismo año, ingresaron a la sala IV seis recursos de amparo en contra de la explotación minera en Crucitas¹².

Días después del Decreto, el Ministerio Público comenzó a investigar al Presidente de la República, y al Ministro del MINAETⁱⁱⁱ. En este mismo mes la Sala Constitucional acogió uno

de los recursos de amparo presentados y ordenó a la empresa Infinito suspender el proceso de tala de árboles. En Noviembre del 2008, la Defensoría de los Habitantes^{iv} presentó una Acción de Inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional sobre la declaración de interés nacional del proyecto¹³.

Un actor importante que apareció en la segunda mitad del 2008, es el canal 7 de televisión nacional, el cual presentó varios reportajes sobre el caso de la Mina Crucitas, evidenciando la deforestación y el impacto ambiental negativo. Estos programas pusieron a la luz pública el conflicto socio-ambiental, denunciando el decreto ejecutivo que declaró a la mina de interés público y conveniencia nacional.

En noviembre del 2008, el grupo “Frente de Oposición a la Minería a Cielo Abierto en Costa Rica” convocó a una marcha en Ciudad Quesada, donde participaron colegios, escuelas, universidades públicas, organizaciones no gubernamentales de Costa Rica y Nicaragua, sindicatos, asociaciones de desarrollo, grupos de mujeres, comunidades indígenas Malekus, entre otros. Esta marcha según Rodríguez (2009),

la cobertura de los medios de comunicación y presentándose varios recursos jurídicos. Así, el tema se convirtió de interés público, y se percibieron estas acciones, como no legítimas, claramente reflejado en la oposición del 86 por ciento de la población. Resalta además lo que señala Beirle (1998) sobre las audiencias públicas, quien indica que más que involucrar al público en el proceso de toma de decisiones, son en su mayoría utilizadas para defender las decisiones de las instituciones; y a pesar de que el flujo de información suele ser bidireccional, normalmente no son deliberativas. Esto hace que el panorama para la formación de confianza no sea apropiado, porque a pesar de que asista público preocupado e informado, el carácter no vinculante de la actividad milita en contra de la formación de confianza.

Adicionalmente, en Crucitas las manifestaciones populares se empezaron a dar con alta frecuencia a partir del fallo de la Sala Constitucional en Abril del 2010. Los medios de comunicación ejercieron un rol fundamental en el conflicto al mantener en agenda el tema desde finales del 2008 hasta la resolución de este en el 2010. El efecto se manifestó de dos maneras:

de la institución, y deslegitimando a su vez el proyecto. Generándose así, una pérdida de confianza de la población hacia el ICAA.

En Sardinal, el primer recurso judicial se interpone poco antes de que la municipalidad levantara la suspensión temporal de la construcción del acueducto, como medida precautoria ante la desconfianza al gobierno municipal. Empero, dado el carácter específico de la decisión del ICAA, había espacio para incluir numerosas instituciones en el debate, las cuales lo hacen como respuesta a la participación ciudadana (UCR, CGR, DH, UNA), y generan posteriormente insumos que tomó la Sala Constitucional para su deliberación.

En el caso de Crucitas se distinguen dos etapas fundamentales: la primera que se inicia con la audiencia pública, de alcance local, sin conflictos; y una segunda que surge a partir de la derogación de la moratoria de la minería a cielo abierto y la declaratoria de interés público y conveniencia nacional del proyecto. A partir de este momento la participación ciudadana se extendió de lo local a lo nacional, incorporándose nuevas instituciones al conflicto, aumentando

demonstró la gran diversidad de actores que se oponían a la explotación de oro a cielo abierto y presentó además, una comunidad diversa y con importante capacidad de convocatoria.

En Setiembre del 2009 el parlamento nicaragüense¹⁴ se manifestó en contra del proyecto, con una resolución votada unánimemente. Ulteriormente, en Diciembre lo hizo la Iglesia Católica Costarricense. Entre otras cosas, la Conferencia Episcopal resaltó que “no es justo que un proyecto como este, donde el interés particular está sobre el bien común, divida nuestras comunidades rurales, sin medir que se trata de una riesgosa actividad y sin mirar la responsabilidad que se tiene con las futuras generaciones”¹⁵; y solicitó la derogación del decreto ejecutivo que hacía de Crucitas un proyecto de interés público y conveniencia nacional.

En los primeros meses del 2010 comenzaron a manifestarse públicamente fuertes movimientos en contra de Crucitas por varios grupos de la sociedad civil, entre ellos, grupos ambientalistas y académicos que realizaron denuncias y

protestas organizadas en contra del proyecto. Allende, encuestas de opinión señalaron que aproximadamente el 86% de los costarricenses se oponían al proyecto de explotación minera¹⁶. En Mayo del 2010 en su primer Consejo de Gobierno, la presidenta de la República, Laura Chinchilla, firmó un decreto de moratoria a la minería de oro a cielo abierto y subterráneo. Esto afectaba a los proyectos de minería que estuvieran en proceso de aprobación, no siendo este el caso de Crucitas¹⁷. En ese mismo mes de Mayo, el Colegio de Biólogos señaló que se debían realizar cambios en el Código de Minería en su totalidad y pidió que se derogara el decreto 34801-MINAET emitido en la administración de Oscar Arias¹⁸. Entre Mayo y Julio se llevaron a cabo manifestaciones y protestas organizadas en contra del proyecto Crucitas, entre esas, una caminata de alrededor de 170 kilómetros desde la Casa Presidencial, hasta el proyecto minero¹⁹. Destacó la figura del expresidente Abel Pacheco que el 26 de octubre del 2010 dio su apoyo al movimiento en contra del proyecto, firmando una carta donde se solicitaba a la presidenta Laura Chinchilla derogar el decreto 34801-MINAET²⁰.

Tabla 1: actores políticos de los conflictos.

	Crucitas	Sardinal
Instituciones gubernamentales que promueven proyecto	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Secretaría Técnica Nacional Ambiental	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Municipalidad de Carillo
Instituciones gubernamentales que objeta proyecto	Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes, Contraloría General de la República
Actores privados	Industrias Infinito, Canal 7	Fideicomiso del Banco Costa Rica (los 22 empresarios cuya identidad es desconocida)
Actores internacionales	Parlamento Nicaragüense, Embajada de Canadá, Organismos no Gubernamentales Nicaragüenses	
Instituciones académicas	Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad de Costa Rica	Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional
Actores sociales	Organizaciones ambientalistas, colegios profesionales, sociedad civil costarricense en general	Vecinos de comunidad, organizaciones ambientalistas
Instancias jurídicas	Sala Constitucional, Tribunal Contencioso Administrativo	Sala Constitucional

Fuente: Elaboración propia

La legitimidad de una política pública está determinada por cuantas buenas razones tienen los ciudadanos para apoyar o acatar la medida, y en Sardinal si bien en un principio el ICAA aducía ejercer funciones propias de la institución al construir el acueducto, la población consideraba que la ampliación del acueducto iba a desabastecerlos del recurso hídrico en el largo plazo; y que el proyecto iba sólo a beneficiar a los grandes desarrollos turísticos. Esto hizo que la comunidad se organizara contra el mismo, desestimando el criterio técnico

actores sociales interesados, que aseguraría que la explotación se realizara de acuerdo con la capacidad del sistema, y esperando que con esto se lograría la participación ciudadana. No obstante, el fallo de la sala IV fue ratificado nuevamente en Noviembre del 2010⁴⁷.

ANÁLISIS

En lo que respecta a los intereses de las partes involucradas, los agentes privados deseaban garantizarse los retornos de una inversión ya iniciada. Por otro lado, la sociedad civil en ambos escenarios hace defensa de lo que puede entenderse, en el marco de Olson (1965) y Ostrom (1990) de un bien colectivo. En Crucitas este bien colectivo era el bosque y los recursos naturales de la zona, mientras que en Sardinal, era el recurso hídrico. Además, también el gobierno tenía intereses en juego. En Crucitas el gobierno afirmaba que se vería forzado a pagar una indemnización multimillonaria en caso de no permitir el proyecto. En Sardinal, no ejecutar el proyecto implicaba rechazar un acueducto financiado por el sector privado. La siguiente tabla sintetiza la posición de los actores políticos.

En agosto 2010 el Embajador de Canadá reconoció que era importante que Costa Rica no anulara la concesión debido a la gran indemnización que se tendría que pagar a la empresa en caso de anular el contrato, de aproximadamente \$1700 millones según el gobierno de Laura Chinchilla²¹. Mas señaló que las preocupaciones de Costa Rica en relación con el tema eran válidas dada la poca tradición minera y la gran importancia que se le da al ambiente²².

En Noviembre del 2010 el Tribunal Contencioso Administrativo anuló la concesión minera. Allende, se condenó a Industrias Infinito S.A., al Estado y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación a la reparación integral de los daños ambientales provocados por la tala rasa llevada a cabo en las propiedades de Industrias Infinito. Adicionalmente se ordenó comunicar la sentencia al Ministerio Público para que se determinara si era procedente o no seguir una causa penal en contra del expresidente Oscar Arias y contra el Ministro de Ambiente de su administración Roberto Dobles²³.

En noviembre del 2010 se aprueba unánimemente en la Asamblea Legislativa la “Ley para Declarar a Costa Rica País Libre de Minería Metálica a Cielo Abierto”²⁴, la cual contemplaba modificaciones y adiciones al Código de Minería. Destacando el Artículo 8 bis que establece: *“No se otorgarán permisos ni concesiones para actividades de exploración y explotación de minería metálica a cielo abierto en el territorio nacional. Se establece que como excepción se otorgarán, únicamente, permisos de exploración con fines científicos y de investigación”*²⁵. Sin embargo, esta ley no afectaba al proyecto de minería en Crucitas, ni ningún otro proyecto de minería que tuviera permiso otorgado, mas archivaba todos aquellos que estuvieran en trámite.

Un año después, el 30 de Noviembre del 2011, mediante un fallo de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, se ratificó lo dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo del 2010²⁶. Posteriormente, en Febrero del 2012 Industrias Infinito presentó un recurso de “revisión extraordinario” ante la misma Sala, el cual fue rechazado²⁷.

En el ámbito académico, el Centro de Investigaciones en Ciencias Geológicas de la Universidad de Costa Rica indicó en un análisis⁴⁴ sobre la Gestión de la Seguridad Hídrica del Acuífero Sardinal que, la asignación de litros por segundo que pretendía extraer el ICAA en el corto y en el largo plazo no eran viables, puesto que el caudal máximo a extraer posible era mucho menor que lo pretendido.

En Enero del 2009 la Sala Constitucional falló sobre cuatro recursos de amparo que frenaron las obras de ampliación del nuevo acueducto en Sardinal. Ese fallo consideró que no se tenía certeza técnica de la capacidad de explotación del recurso hídrico del acuífero, ni de la disponibilidad de agua para satisfacer los intereses de la comunidad. Allende, se había omitido la participación ciudadana en el proceso de formulación del proyecto⁴⁵.

En febrero del 2009, por medio de la comisión interinstitucional convocada por el gobierno, se presentó un informe⁴⁶ que señaló que se ejecutaría un plan para garantizar la transparencia de su gestión, participando del proceso todos

Posteriormente, la Defensoría de los Habitantes (DH), respondiendo a solicitudes de intervención interpuestas por varios ciudadanos, elaboró un informe⁴⁰ donde destacó entre sus conclusiones que: i) las obras del proyecto iniciaron sin contar con la aprobación de la viabilidad ambiental por parte de SETENA. Esta aprobación se dio tres meses después cuando el SETENA “asumió una serie de compromisos ambientales que comprometieron el erario público, ante posibles daños ambientales que se presenten en un futuro”⁴¹; ii) en cuanto al nivel de extracción de aguas subterráneas, “las obras fueron iniciadas sin que existieran estudios suficientes, concretos y detallados de los mantos acuíferos de Sardinal, El Coco y Ocotál, que constituyeran el respaldo técnico para su ejecución, que realmente evidenciaran que existía agua suficiente para satisfacer a largo plazo no sólo los 5000 servicios requeridos por la empresa Coco Water S.A., sino también la demanda futura para el resto de la población”⁴²; iii) el contrato contenía cláusulas que limitaban el accionar público del AyA, y además constituían una “renuncia anticipada de potestades y funciones de dicha institución”⁴³.

El 14 de Abril del 2012, como parte de las obligaciones que se le impusieron al Estado en la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, la Fundación Neotrópica, por una Caadaf pettto petición del MINAET, presentó un informe en el que entre otras petición del MINAET^v, presentó un informe en el que entre otras cosas, reveló que la empresa estaba evitando la regeneración de los terrenos del proyecto minero²⁸. Pero, este informe tenía el limitante de que fue realizado sin ingresar al terreno, puesto que el Tribunal Contencioso Administrativo el 21 de Febrero del 2012 había rechazado la solicitud de entrada a la propiedad de la empresa. Puesto que indicaba que la solicitud no demostraba los elementos de urgencia y peligro requeridos para otorgarles el permiso²⁹. Por la misma sentencia, en Mayo el MINAET despidió a tres de sus funcionarios, entre estos el Director de Geología y Minas y la asesora legal³⁰.

En Agosto del 2012, los demandantes cuantificaron el daño ambiental del proyecto y el costo para remediarlo. Estos incluían entre otros, el costo del daño ambiental generado por

la tala de árboles en 60 hectáreas, así como el costo en la protección de fuentes de agua y en la belleza escénica. Estos se estimaron en \$10,4 millones, los cuales debían de ser asumidos por Industrias Infinito y el Estado³¹.

Tres meses después, el 8 de Noviembre el Ministerio Público abrió una causa de prevaricato contra al exministro de Ambiente Roberto Dobles, y a seis exfuncionarios más del MINAET, entre estos la exjefa del Registro Nacional Minero y la exsecretaria de la SETENA³².

A la fecha, el proyecto de Crucitas depende de la resolución de una acción de inconstitucionalidad que la empresa presentó a mediados de Noviembre. Si se acoge la gestión para estudio y luego se declara con lugar, se abre la posibilidad de dejar sin efecto la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo³³.

SARDINAL: AMPLIACIÓN DEL ACUEDUCTO EL COCO-OCOTAL

En Sardinal, distrito que pertenece al cantón de Carrillo, Guanacaste, se inició una ampliación de un acueducto público del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), con financiamiento privado, que al cabo de 5 años

Acuífero Sardinal, para elaborar un informe técnico para la gestión de la seguridad hídrica de este acuífero.

En Noviembre del 2008, la Contraloría General de la República (CGR)^{vi} publicó un informe³⁹ acerca del proyecto donde resaltó tres puntos principales: 1) la Junta Directiva del ICAA había aceptado un contrato de fideicomiso que no conoció, lo cual no le permitió darse cuenta que en el clausulado de dicho contrato se establecían obligaciones para la Institución como Fideicomisario Principal, las cuales rozaban con el ordenamiento jurídico por conceder al fideicomiso ventaja a los desarrolladores en detrimento de los demás pobladores de la zona; 2) se autorizó el proyecto de ampliación del acueducto el Coco-Ocotal sin contar con estudios hídricos suficientemente detallados de los mantos acuíferos de Sardinal y el Coco-Ocotal y; 3) el ICAA permitió que se llevaran a cabo gran parte de las obras del proyecto de ampliación del acueducto El Coco-Ocotal sin contar con la viabilidad ambiental.

En Mayo de ese mismo año los vecinos se movilizaron nuevamente, cuestionando los informes oficiales referentes a la sostenibilidad de la obra sobre las reservas de agua, y presentaron a su vez algunos recursos legales ante la Sala Constitucional. A finales de ese mes nuevamente se decidió suspender temporalmente los trabajos de ampliación del acueducto a pesar de lo avanzado de la obra (alrededor del 75%)³⁷.

El 29 de Mayo, el SENARA presentó un análisis técnico sobre el estudio hidrogeológico realizado por el ICAA, indicando que la información provista en ese estudio era insuficiente para determinar si la construcción del acueducto afectaría el suministro de agua a la población³⁸. Además de la suspensión temporal de las obras y las observaciones del SENARA, en respuesta a la participación ciudadana, el ministro del MINAET convocó al presidente ejecutivo del ICAA y al Gerente General del SENARA, con el objetivo de integrar una Comisión Interinstitucional que evaluara la disponibilidad de agua del

pasaría a manos del Estado³⁴. El financiamiento se dio mediante un fideicomiso integrado por 25 empresarios³⁵, cuyo valor aproximado era de \$8 millones, y contenía cláusulas de confidencialidad sobre la identidad de sus miembros. El objetivo de la ampliación del acueducto era llevar agua potable de Sardinal a casas y hoteles en las playas de Ocotál y el Coco, cantón de Carrillo. Esta construcción inició a finales de octubre del 2007³⁶.

Para este proyecto el SETENA otorgó en enero del 2008 al ICAA la viabilidad ambiental. En ese mismo mes, habitantes de la comunidad se opusieron al proyecto y, organizados desarrollaron acciones colectivas mediante las cuales lograron que la Municipalidad suspendiera la construcción del acueducto, alegando, entre otras cosas, que carecía de carácter público. En Abril del 2008 la Municipalidad de Carrillo revocó la suspensión, señalando que esta construcción sí era una obra pública, en tanto era supervisada por el ICAA, y que posteriormente pasaría a manos del Estado.