
Informe de la Mesa de Diálogo Social entre el Gobierno y el Sector Pesquero y Molusquero

DICIEMBRE DE 2020

La Defensoría de los Habitantes
Naciones Unidas – Costa Rica



Contenido	
Introducción	3
Antecedentes del proceso	3
Mesa de trabajo facilitada por el Ministerio de Justicia y Paz	4
Mesa de Trabajo facilitada por el CAM del Colegio de Abogados y Abogadas	5
Manifestaciones sociales y ambiente para el diálogo	6
Propuesta de lineamientos para el diálogo social	7
Objetivo y enfoque	8
Conceptualización del diálogo social	8
Fase preparatoria del diálogo	10
Consulta y presentación de la propuesta de lineamientos	10
Apoyo técnico del CIREC	10
Metodología y Código de Conducta	11
Mesa de diálogo	11
Participantes	12
Sesiones de la Mesa de Diálogo	12
Acciones en busca del restablecimiento del diálogo	18
Finalización del proceso	18
Reflexiones sobre la Mesa de Diálogo	19
El Diálogo Social	19
Reflexiones sobre el proceso	20

Introducción

Costa Rica es reconocido internacionalmente como un país de paz, impulsor del desarrollo sostenible y de los derechos humanos, con una vocación pacífica, solidaria y democrática de su población.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes de la República y la Organización de las Naciones Unidas avalan el derecho a la manifestación pacífica de cualquier grupo social y el derecho a la libertad de expresión pleno y responsable.

Es por ello que en septiembre de 2019, la Organización de las Naciones Unidas y la Defensoría de los Habitantes miran con preocupación los conflictos sociales, la creciente desigualdad que afecta a múltiples poblaciones en condición de vulnerabilidad y exclusión, así como las manifestaciones con violencia y ataques contra las personas, las instituciones y el Estado, ocurridas durante los meses previos.

De particular interés para ambas instituciones es la población dedicada a actividades de pesca y extracción de moluscos, por cuanto la mayoría de esta población, por la naturaleza de las actividades, viven en las costas, siendo que, según los indicadores de pobreza multidimensional del INEC de julio de 2019, las regiones costeras del país presentan entre un 18,84 por ciento y un 29,94 por ciento de hogares, y un total de 426.110 personas, en condición de pobreza. Específicamente, en cuanto a las personas dedicadas a estas actividades, el Censo de Población de 2011¹ registró 5.515 personas que describieron su ocupación como “trabajadores forestales capacitados, pescadores y cazadores”; mientras el sector palangrero nacional ha indicado que la pesca genera 15 mil empleos directos y que más de 100 mil personas dependen directa e indirectamente de esta actividad en el país².

En este contexto, y en vista de los intentos infructuosos de diálogo que se habían presentado anteriormente entre el gobierno y el sector pesquero y molusquero, la Defensoría y las Naciones Unidas buscan crear y coordinar un espacio de diálogo democrático abierto, responsable e inclusivo entre las partes y enfocado en el fortalecimiento democrático y el desarrollo sostenible del país y sus poblaciones.

Antecedentes del proceso

El 6 de junio de 2018, el entonces Ministro de la Presidencia, Rodolfo Piza, se reunió en su despacho con representantes de los pescadores de camarón de Puntarenas, quienes se habían estado manifestando, en las afueras de Casa Presidencial, desde el día anterior. Los representantes del sector expresaron la difícil situación del empleo en la zona y el señor Ministro reafirmó la voluntad de atender la situación, acordándose realizar una reunión días después en las instalaciones del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) en Puntarenas.³

La reunión en las instalaciones de Incopesca se llevó a cabo el 20 de junio de 2018, con la participación de representantes del gobierno y del sector pesquero y otros grupos, así como de diputados y diputadas de la región. El tema principal de la reunión fue la falta de empleo y las condiciones económicas de las familias puntarenenses. El ministro de la Presidencia indicó que en el mes de julio el Presidente de la República presentaría en Puntarenas su plan de desarrollo y empleo, lo cual

¹ INEC: <http://sistemas.inec.cr:8080/bincri/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=2011&lang=esp>

² Sector Palangrero Nacional: <https://www.facebook.com/188695001494836/posts/1110761039288223/?d=n>

³ Comunicado Presidencia: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2018/06/gobierno-y-pescadores-acuerdan-reunion-en-busca-de-soluciones-conjuntas/>

no satisfizo a los cerca de 200 manifestantes congregados frente al edificio de Incopesca; no obstante, ante la intervención de los y las diputadas presentes, se evitó que se diera un bloqueo de la carretera.⁴ El 11 de julio de 2018, el señor Presidente anunció el lanzamiento de una estrategia interinstitucional para atender a la población y transformar la pesquería, particularmente en relación con el atún.⁵

En el mes de agosto de 2018, el sector pesquero reclamó una serie de acciones para reactivar esta actividad económica, habiendo presentado un pliego de peticiones al gobierno, como resultado de lo cual se tuvo un espacio de diálogo el 28 de agosto, el que coincidió con manifestaciones y bloqueos protagonizados por pescadores en Caldera y otras zonas costeras. Las demandas planteadas giraban en torno a temas como la factura digital, pesca de arrastre, categorías de pesca y autonomía de navegación, entre otras.

En dicha ocasión se llegó a una serie de acuerdos que incluían, entre otras cosas, el levantamiento de las manifestaciones y el generar mejoras a la estructura y metodología de la mesa de trabajo instalada semanas atrás, tales como incorporar una persona facilitadora del Ministerio de Justicia y Paz y hacer reuniones mensuales de trabajo. Los acuerdos también comprendían temas como los estudios de autonomía de navegación, permisos de investigación sobre pesca de camarón, búsqueda de financiamiento para la compra de balizas de la flota de media escala, el aseguramiento ante la CCSS, el otorgamiento de licencias de pesca de atún a la flota cerquera internacional, y otros.

Mesa de trabajo facilitada por el Ministerio de Justicia y Paz

El 22 de octubre y el 29 de noviembre de 2018, se llevaron a cabo sesiones de la mesa de trabajo establecida; no obstante, mediante nota de fecha 3 de diciembre de 2018, representantes del sector pesquero reclamaron el incumplimiento de varios de los acuerdos del 28 de agosto, en relación con el otorgamiento de licencias nuevas a la flota cerquera internacional y con la aprobación de un acuerdo de Junta Directiva de Incopesca sobre el “cocido de atún”. Asimismo, se indicó que la mediación del Ministerio de Justicia no fue satisfactoria, por cuanto no se levantaron minutas de las reuniones, ni se implementó un mecanismo de seguimiento, ni se garantizó el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la mesa de trabajo.

Este incumplimiento fue denunciado por el sector el 19 de diciembre de 2018 ante la Asamblea Legislativa⁶, con los legisladores de la provincias costeras, ocasión en la que estuvo presente la Defensora de los Habitantes. Asimismo, y en seguimiento a lo anterior, la Comisión de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales convocó al Ministro de la Presidencia, al Ministro de Agricultura y Ganadería, al Presidente Ejecutivo del Incopesca, al Viceministro de Trabajo y a la señora Defensora, Catalina Crespo, para debatir los problemas que aquejan a este sector.

La audiencia de la Comisión de Asuntos Agropecuarios se llevó a cabo el 23 de enero de 2019 con el objetivo de conocer los resultados y los avances de los acuerdos suscritos el 28 de agosto de 2018, poniéndose en evidencia que los acuerdos suscritos no se habían cumplido por varios motivos y, en la misma, se hace un llamado de apoyo a la Defensoría de los Habitantes para que, en el marco de sus competencias, intervenga entre las partes para que las mesas de trabajo se puedan reestablecer lo más pronto posible en un nuevo proceso de diálogo.⁷ Asimismo, representantes de los pescadores acudieron a la Defensoría de los Habitantes, en febrero de 2019, con el fin de solicitar su ayuda para reanudar el proceso de diálogo con las autoridades, manifestando su interés en que las problemáticas sean resueltas mediante el diálogo y no por medio de espacios conflictivos.

⁴ Semanario Universidad, 20 de junio de 2018, <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-promete-tener-en-julio-respuestas-para-crisis-de-puntarenas/>

⁵ La Nación, 11 de julio de 2018, <https://www.nacion.com/el-pais/politica/puntarenas-recibe-a-carlos-alvarado-con-un-grito/MGTPM7P7WBE4LAEGS3KHMJB7ZU/story/>

⁶ Diario Extra, 9 de enero de 2019, <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/379192/careo-entre-gobierno-y-pescadores>

⁷ Oficio DPVR-159-2019 del 30 de enero de 2019, suscrito por la Diputada Paola Valladares, Presidente de la Comisión de Asuntos Agropecuarios.

El 18 de febrero de 2019, en reunión en Casa Presidencial, la Defensora trasladó a las autoridades el interés del sector en continuar con el proceso de diálogo. Asimismo, manifestó que se consideraba necesario que el proceso se restaurara, y que, la Defensoría estaba en total disposición de participar en el mismo como “observador y garante”, siempre y cuando las partes estuvieran de acuerdo con nuestra participación, y así se solicitara formalmente. El gobierno manifestó su disposición a diálogo y voluntad de reconstituir el proceso. Al respecto, el 2 de abril de 2019 se llevó a cabo una reunión preliminar en las instalaciones del MAG, entre el gobierno y el sector, en la cual las autoridades propusieron, como ente mediador, al Centro de Arbitraje y Mediación (CAM) del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, con lo cual el sector manifestó estar de acuerdo. En dicha ocasión, tanto la Defensora, como la Coordinadora Residente de Naciones Unidas, manifestaron su apoyo al proceso.

Mesa de Trabajo facilitada por el CAM del Colegio de Abogados y Abogadas

El 13 de mayo de 2019, se llevó a cabo una Mesa Plenaria, en la que participaron representantes del sector pesquero y molusquero, de las autoridades gubernamentales, así como del Sistema de Naciones Unidas y de la Defensoría de los Habitantes. En la actividad, la licenciada Laura Ávila Bolaños, del Centro de Arbitraje y Mediación del Colegio de Abogados y Abogadas, hizo una presentación sobre el rol de la facilitadora y de los participantes, y de los requerimientos para la facilitación –representación, definición de metodología, periodicidad, definición de temas y objetivos y canales de comunicación-, tras lo cual el sector presentó una propuesta de metodología para el diálogo, basada en mesas de trabajo temáticas y reuniones plenarias.

Al respecto, se acordó el establecimiento de cinco mesas de trabajo: 1. Sector molusquero, 2. Pesca pequeña escala (artesanal), 3. Deportiva y Turística, 4. Palangrera, y 5. Semi-industrial de camarón. Asimismo, se acordó la calendarización de las primeras mesas de trabajo y de la siguiente reunión plenaria, la representación para participar en el proceso, y la participación, como observadores y garantes, del Sistema de las Naciones Unidas, la Defensoría de los Habitantes y de diputados de la provincia de Puntarenas.

Las primeras mesas de trabajo se llevaron a cabo los días 27 y 28 de mayo de 2019, en las cuales se identificaron y priorizaron los temas a tratar y se calendarizó la siguiente sesión de cada mesa de trabajo. El 12 de junio se realizó la segunda mesa de trabajo de palangre, habiéndose programado las otras mesas de trabajo para el 18 de junio. Estas mesas, sin embargo, fueron canceladas debido a que la facilitadora fue incapacitada por motivos de salud, por lo que el proceso se vio interrumpido.

El 22 de junio de 2019, el sector pesquero anunció que se estaba analizando tomar medidas de presión contra el gobierno, por considerar que el gravar los productos procedentes de la pesca con el Impuesto al Valor Agregado (IVA), debido a la exclusión de productos pesqueros de la Canasta Básica, era perjudicial para el sector⁸. El 25 de junio, una manifestación de pescadores para solicitar un espacio al señor Presidente para que se les atendiera y escuchara sobre este tema, resultó en actos de violencia, en el lanzamiento de objetos y en el daño de uno de los portones de acceso a Casa Presidencial⁹.

Al respecto, la Defensoría hizo un llamado al gobierno y al sector pesquero y molusquero para que la protesta social se realizara dentro del marco de la institucionalidad, en un ambiente pacífico, que permitiera que todas las diferencias sean escuchadas en un espacio de diálogo, y solicitó públicamente a las autoridades gubernamentales abrir todos los canales de comunicación y diálogo, de modo tal que los sectores que se sientan afectados por alguna medida tengan la oportunidad de ser escuchados con respeto y atención¹⁰.

⁸ Crhoy.com, 22 de junio de 2019, <https://www.crhoy.com/economia/pescadores-amenazan-conmedidas-de-presion-para-detener-cobro-del-iva/>

⁹ La Nación, 25 de junio de 2019, <https://www.nacion.com/el-pais/politica/manifestantes-irrupen-en-casa-presidencial/BHGDTP7565AJDGJFN6FTL7A7U4/story/>

¹⁰ DHR, 25 de junio de 2019, http://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/comunicados/2019/junio/15_defensoria_dialogo.pdf

El 8 de julio de 2019, representantes del sector de palangre manifestaron a la Defensoría su preocupación con el suspendido proceso de diálogo, particularmente en relación con las minutas y la convocatoria del proceso, así como con la atención de ciertos temas prioritarios, como el de la Canasta Básica. Además, se indicó que se entregó al gobierno una lista de nueve temas prioritarios para su atención. El 10 de julio se llevó a cabo una reunión en Casa Presidencial para discutir sobre la aplicación del IVA, el reglamento de uso de los dispositivos de ubicación satelital o balizas, y temas de pesca artesanal. No obstante, los representantes del sector manifestaron que la reunión fue infructuosa¹¹ y se anunció que se realizarían bloqueos y manifestaciones públicas a nivel nacional, durante las celebraciones de la Anexión de Guanacaste¹². Estas medidas de presión, sin embargo, fueron canceladas por el sector debido a la respuesta favorable del gobierno a las peticiones prioritarias del sector¹³, con lo que el diálogo se podría reiniciar. Durante este período, la Directora del CAM comunicó que, debido a múltiples compromisos y por motivos de salud, no podría seguir colaborando con la labor de facilitación de las mesas de trabajo, perdiendo así continuidad el diálogo mediante las mesas de trabajo.

Manifestaciones sociales y ambiente para el diálogo

A mediados del mes de julio, el sector manifestó su preocupación por la inminente publicación de un decreto sobre gobernanza marina, el cual no les había sido consultado y consideraban podría afectar la actividad pesquera y molusquera. Al respecto, la Defensoría requirió información a las autoridades competentes¹⁴, en vista de que el decreto no había sido tema de discusión en las mesas de trabajo.

El Decreto Ejecutivo N° 41775-MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR “Creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la Jurisdicción del Estado Costarricense”, conocido como el decreto de gobernanza marina, fue publicado el 30 de julio de 2019, lo cual fue considerado por el sector como un incumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno, por lo que anunció que se realizarían medidas de presión¹⁵.

El 6 de agosto de 2019, se llevó a cabo una reunión en Casa Presidencial, en donde los y las representantes del sector pesquero fueron recibidos por el Presidente, ministros, ministras y otros funcionarios estatales, para discutir tres temas específicos: la inclusión de productos del mar en la canasta básica, los dispositivos de ubicación satelital (balizas) y la autonomía de navegación. En la reunión asistieron como observadores la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, la Defensora de los Habitantes y el Obispo de Puntarenas.

El sector pesquero solicitó una audiencia al gobierno, llevándose a cabo una reunión el 16 de agosto de 2019, en las instalaciones del MAG, a la que las autoridades invitaron al Sistema de las Naciones Unidas y a la Defensoría de los Habitantes. En dicha reunión, el sector expuso cuatro temas que no habían sido discutidos en las mesas de trabajo, incluida la derogación del decreto de gobernanza marina, lo cual no fue aceptado por las autoridades.

En vista de la ausencia de resultados concretos, mediante nota de fecha 22 de agosto de 2019, dirigida al señor Presidente, el sector informó que, de forma unánime, se tomó la decisión de organizarse para retomar el movimiento social y manifestarse en el mes de setiembre. Igualmente, en medios de comunicación, se anunció una huelga general en setiembre, ante lo que consideraban falta de atención del gobierno a sus peticiones¹⁶.

Al mismo tiempo, mediante nota de fecha 22 de agosto de 2019, el sector informó a la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y a la Defensora de los Habitantes que, ante el fracaso del proceso facilitado por el Ministerio de Justicia y

¹¹ La República, 10 de julio de 2019, <https://www.larepublica.net/noticia/desilusionados-y-defraudados-asi-salen-pescadores-de-reunion-en-casa-presidencial>

¹² Diario Extra, 19 de julio de 2019, <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/394187/alistan-sorpresa-a-presidente-en-guanacaste>

¹³ Monumental, 22 de julio de 2019, <https://www.monumental.co.cr/2019/07/22/pescadores-cancelan-manifestacion-del-25-de-julio-y-muestran-disposicion-para-sentarse-en-mesa-de-dialogo/>

¹⁴ Oficio DH-CV-0577-2019 del 18 de julio de 2019.

¹⁵ La República, 5 de agosto de 2019, <https://www.larepublica.net/noticia/pescadores-van-de-nuevo-a-huelga>

¹⁶ La República, 26 de agosto de 2019, <https://www.larepublica.net/noticia/pescadores-volveran-a-huelga-en-septiembre>

Paz y el posterior retiro del CAM del Colegio de Abogados como facilitador de las mesas de trabajo, solicitaron al gobierno información sobre el proceso de diálogo, indicándoseles el interés del gobierno en continuar con el diálogo, bajo la facilitación del MAG y el Incopesca. Sin embargo, el sector manifestó que se consideraba poco conveniente y prudente que fueran las mismas autoridades las que facilitarían el espacio de diálogo, por lo que solicitaron a las Naciones Unidas y a la Defensoría asumir el rol de facilitación del diálogo.

El martes 27 de agosto de 2019 se realizaron manifestaciones de pescadores que incluyeron el cierre de vías en Puntarenas, Quepos, Dominical, Golfito, Limón y Cahuita, con la consiguiente afectación a terceros por las limitaciones al tránsito. El movimiento de huelga finalizó tras alcanzarse un acuerdo entre el gobierno y los representantes del sector en temas como la autonomía de navegación y el financiamiento de las balizas de rastreo satelital¹⁷. Otros temas, sin embargo, se mantenían pendientes de resolución, por lo que el sector anunció un movimiento de protesta que se realizaría el 30 de setiembre, fecha en que el Presidente visita Puntarenas para conmemorar al héroe nacional Juan Rafael Mora Porras y al general José María Cañas¹⁸. El sector pesquero señaló que los motivos de esta protesta masiva eran:

- “La pobreza en que están sumidas las familias de pescadores debido a la poca atención que ha prestado el Gobierno a los problemas que enfrentamos.
- Las promesas no cumplidas y los acuerdos violados por parte del gobierno durante más de un año de diálogo.
- La falta de respeto, transparencia y apertura al diálogo que han mostrado jerarcas y el Gobierno...
- La publicación del decreto de Gobernanza Marina sin previa consulta con el sector ya pesar de existir el compromiso de no publicarlo.
- El intento reiterado del gobierno de trasladar la gestión de la pesca en Costa Rica al MINAE, en claro perjuicio a nuestros pescadores, sus familias y la economía de las provincias costeras.”

Es bajo estas circunstancias que, la Defensora de los Habitantes y la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas, preocupadas por el ambiente de conflicto social y conscientes de la importancia del diálogo, se reunieron a fines del mes de agosto de 2019 con la iniciativa de valorar el apoyar la construcción de un proceso de diálogo entre el gobierno y el sector pesquero y molusquero, en el cual ambas instituciones pudieran participar con roles definidos en un proceso bien concebido y estructurado, que permitiera resolver los conflictos sin que se afecten los derechos de ninguna persona.

Propuesta de lineamientos para el diálogo social

La Defensoría de los Habitantes y el Sistema de las Naciones Unidas, teniendo presente que Costa Rica es reconocida internacionalmente como un país de paz, impulsor del desarrollo sostenible y respetuoso de los derechos humanos, con una población de vocación pacífica, solidaria y democrática, y avalando el derecho a la manifestación pacífica de cualquier grupo social y el derecho a la libertad de expresión pleno y responsable, miraban con preocupación que en los últimos meses se habían presentado manifestaciones y bloqueos, en algunos de las cuales se dieron expresiones de violencia y ataques contra las personas y las instituciones. Al mismo tiempo, se estaba consciente de que Costa Rica, con su tradición democrática, tiene un fuerte respeto del valor de los conocimientos tradicionales de las personas pescadoras y de quienes trabajan en el sector y quiere construir sus respuestas institucionales sobre este reconocimiento y valor cultural del país. Es por ello que, abogando por un diálogo social abierto, responsable e inclusivo, enfocado en el fortalecimiento democrático y el desarrollo sostenible del país y de sus poblaciones, ambas instituciones decidieron apoyar la construcción de un proceso de diálogo entre el gobierno y el sector pesquero y molusquero. Así las cosas, el Sistema de las Naciones Unidas y la Defensoría de los Habitantes

¹⁷ La Nación, 29 de agosto de 2019, <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/pescadores-concluyen-huelga-tras-lograr-acuerdo/UXKWIW3MBBHLADLZDWWVUFMWBY/story/>

¹⁸ Crhoy.com, 3 de setiembre de 2019, <https://www.crhoy.com/nacionales/pescadores-confirman-protestas-durante-visita-del-presidente/>

procedieron a elaborar una propuesta de lineamientos para el desarrollo del diálogo social con participación democrática, para presentar al gobierno y al sector.

Objetivo y enfoque

La iniciativa tuvo como objetivo apoyar la generación de lineamientos para el desarrollo de un diálogo social con participación democrática, inclusivo y con enfoque de derechos humanos, que generara un acercamiento entre las partes involucradas, con el fin de identificar y llegar a acuerdos sobre soluciones concretas que promovieran el fortalecimiento del sistema democrático y el desarrollo sostenible del país y sus poblaciones afectadas, así como la generación de un clima de confianza que mejorara la gobernabilidad.

La iniciativa fue un esfuerzo inicial para generar lineamientos para el desarrollo del diálogo y lograr acuerdos en un marco de:

1. Fortalecimiento de la democracia y respeto a la institucionalidad,
2. Garantía de los Derechos Humanos (incluido el derecho al trabajo) y el desarrollo sostenible,
3. Promoción de la convivencia pacífica y el respeto por las diferencias culturales, e
4. Identificación de mecanismos de solución y toma de acuerdos de manera transparente y consensuada.

Conceptualización del diálogo social

El diálogo social con participación democrática es un ejercicio de gobernabilidad incluyente y participativo, para la deliberación y la toma de decisiones que conducen a un consenso y a una solución pacífica de conflictos, negociaciones, consultas e intercambios de información, que contribuye al bien común.

Es obligación de las autoridades su instalación, gestión y mantenimiento, pero requiere de la participación democrática, informada, voluntaria, de buena fe, transparente y sin condicionamientos de ningún tipo de las partes que se consideran afectadas - actual o potencialmente- en sus derechos e intereses, por una decisión o situación sociopolítica o económica dada. Esta puede resultar de una acción u omisión institucional.

Se trata de un mecanismo basado en el compromiso de las partes intervinientes, que renuncian a las vías de hecho con violencia o afectación de derechos fundamentales de terceros, o como medidas dilatorias del diálogo, para abocarse a un intercambio fundamentado de argumentos sobre sus posiciones y pretensiones. Al mismo tiempo, mediante ese proceso, están abiertos a conocer y entender las posiciones contrarias y manifiestan, mediante hechos concretos, su voluntad de construir y cumplir acuerdos duraderos que resuelvan las diferencias, así como establecer mecanismos para verificar su cumplimiento.

El diálogo social con participación democrática no busca, exclusivamente, la solución a un problema concreto sino también la generación de un clima de confianza que mejore la gobernabilidad, sobre la base de la convivencia pacífica y constructiva entre las partes.

Participantes

a. Partes involucradas

El diálogo democrático implica la participación de, al menos, dos partes debidamente legítimas, con posiciones encontradas, en desacuerdo o conflicto. Una de ellas estará representada por el Estado, a través de representantes debidamente legitimados y con poder suficiente para la negociación, generalmente del Poder Ejecutivo o una o varias instituciones que permitan el abordaje integral del tema y, la otra, por un grupo o colectivo –igualmente legitimado y con poder suficiente– que manifiesta una afectación concreta de sus derechos.

b. **Facilitadores y observadores y garantes**

Si las partes así lo deciden, el diálogo será acompañado por una o más entidades de naturaleza independiente e imparcial, que asuman tareas de facilitación y/o mediación. Entre esas tareas está la gestión del diálogo, incluyendo tiempos y verificación del cumplimiento de la agenda, la convocatoria a las partes, el registro de las discusiones y acuerdos, su seguimiento y la intervención oportuna para resolver diferencias que pongan en riesgo la sostenibilidad del mecanismo o simplemente mantener el clima de entendimiento.

Componentes

a. **Agenda**

El diálogo social con participación democrática debe constituirse en torno a una agenda de construcción consensuada, que integre los puntos fundamentales del conflicto. Su definición debe ser el punto de partida del diálogo. Se recomienda que la agenda sea acotada, que aborde problemas de solución técnica y legalmente posibles, y que equilibre en su contenido las expectativas y peticiones de ambas partes. Es deseable que la agenda incorpore un cronograma de abordaje de los diversos temas. No obstante, su contenido y alcance no debe tener un carácter inflexible y debe reconocerse la posibilidad de ajuste por acuerdo de las partes, en cualquier momento.

b. **Espacio**

Por espacio se entenderá tanto la dimensión física como la temporal del diálogo. El diálogo debe desarrollarse en un sitio adecuado, con las facilidades necesarias para todas las partes. Es recomendable que se lleve a cabo en un lugar neutral que genere confianza y comodidad. Con relación al tiempo, es fundamental que el diálogo tenga hitos y plazos concretos, de manera que se tenga claro el horizonte para la resolución del conflicto.

c. **Registro**

Todas las discusiones y acuerdos deben de ser registrados en minutas que incluyan los temas acordados a efectos de seguimiento y que deberán ser suscritas por las personas representantes de las partes, de forma tal que existan prueba y certeza de los resultados. Se recomienda que el registro lo lleve a cabo un tercero imparcial, que someta el acuerdo a revisión y aprobación de las partes involucradas.

d. **Monitoreo, seguimiento y verificación**

Entre las decisiones iniciales que tomen las partes, debe contemplarse la construcción de un mecanismo sencillo pero efectivo de monitoreo y seguimiento, que permita verificar el cumplimiento de los acuerdos. Se recomienda que estas tareas queden en manos de un tercero imparcial que objetivamente pueda dar cuenta de los avances y que tenga amplio acceso a ambas partes para cumplir con ese propósito.

Principios y condiciones

El proceso de diálogo social se fundamenta en los siguientes principios y condiciones:

a. **Legalidad y viabilidad técnica**

Las decisiones que las partes adopten deben apegarse al ordenamiento jurídico vigente y a la técnica, sin excepción, y no pueden afectar o menoscabar derechos o prerrogativas propios o de terceros no involucrados en el proceso.

b. **Transparencia**

La conducta de las partes y de los demás actores intervinientes debe ser transparente, lo que implica que toda información, intención o decisión relevante que afecte o pueda afectar al proceso de diálogo y cuya comunicación no esté restringida por un mandato legal, debe darse a conocer a los otros actores.

c. **Buena fe**

Las partes deben conducirse en todo momento bajo el principio de buena fe y comprometerse a que toda actuación estará dirigida a la solución pacífica del conflicto cuya atención les convoca. Si bien la naturaleza del diálogo tiene implícita la defensa de las posiciones de cada parte, estas tendrán siempre como objetivo superior la construcción de acuerdos que promuevan la paz social y el bien común.

d. **Regularidad**

El proceso de diálogo parte del compromiso de las partes de mantener los espacios de diálogo con la regularidad acordada desde un inicio, de manera que no se interrumpa el proceso. El mecanismo debe de tener un plazo específico (con la posibilidad de extenderlo si fuera necesario), y con temas y puntos de negociación acordados.

e. Información

Cada parte debe proporcionar toda la información relevante de la que tenga conocimiento y que contribuya directamente al proceso de construcción de acuerdos. La disponibilidad de la información implica que esta sea accesible, asequible, oportuna y comprensible para la otra parte y los demás actores involucrados.

En caso de comunicación a los medios, se deben definir vocerías por ambas partes, así como la elaboración de comunicados de prensa conjuntos.

Fase preparatoria del diálogo

Consulta y presentación de la propuesta de lineamientos

La propuesta de lineamientos para el proceso de diálogo fue elaborada a inicios de setiembre de 2019 por las Naciones Unidas y por la Defensoría y consultada previamente a las partes, tanto al gobierno como al sector pesquero y molusquero. La propuesta fue consultada preliminarmente al sector el 16 de setiembre y la versión final presentada a representantes del sector el 23 del mismo mes, aceptándose la misma. Asimismo, la propuesta fue remitida a las autoridades, recibiendo la aceptación por parte del Gobierno de la República en utilizar la metodología propuesta con la facilitación y observación de la Oficina de las Naciones Unidas de Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes¹⁹.

Al mismo tiempo que se estaba trabajando en la elaboración y consulta de la propuesta de diálogo, la Defensoría y la Oficina de las Naciones Unidas participaron como observadores en una reunión celebrada en Puntarenas, entre el sector y las autoridades de gobierno, en relación con el decreto de Gobernanza Marina. En dicha reunión, el gobierno escuchó la posición y observaciones del sector sobre el decreto, como resultado de lo cual, el 17 de setiembre de 2019, se llegó a un acuerdo para la modificación del decreto. La reforma al decreto fue publicada en La Gaceta N° 182, Alcance 209, del 26 de setiembre de 2019. Lo anterior, favoreció el ambiente de diálogo y permitió avanzar con el proceso.

Apoyo técnico del CIREC

En esta fase del proceso, la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas invitó al Centro Integral de Resolución de Conflictos (CIREC), del Colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica, a ser partícipe del proceso de diálogo entre el Gobierno y el Sector Pesquero y Molusquero, como apoyo en la parte técnica²⁰.

Las funciones desarrolladas por el CIREC comprendieron lo siguiente²¹:

- i. Etapa inicial de admisibilidad y conciliabilidad para el desarrollo de mesas de diálogo en el que se llevó a cabo un primer acercamiento con las partes, con el fin de escuchar de forma activa y empática a los mismos, y conocer las expectativas y limitaciones sobre el proceso de diálogo.
- ii. Apoyo en la definición de la metodología del proceso, en conjunto con las Naciones Unidas y la Defensoría.
- iii. Elaboración de un expediente del proceso.
- iv. Elaboración de las minutas de las sesiones del proceso de diálogo, las cuales eran revisadas por la Defensoría y las Naciones Unidas, que las remitía a los participantes.
- v. Apoyo a la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en la dirección de la agenda de las sesiones de diálogo.
- vi. Participación en las reuniones de coordinación con las Naciones Unidas y la Defensoría de los Habitantes.

¹⁹ Oficio DM-451-2019 del 16 de setiembre de 2019, suscrito por el Ministro de la Presidencia, Víctor Morales Mora.

²⁰ CIREC, "Informe final: Diálogo Democrático entre Gobierno y Sector Pesquero Período: octubre 2019 a junio 2020", junio 2020.

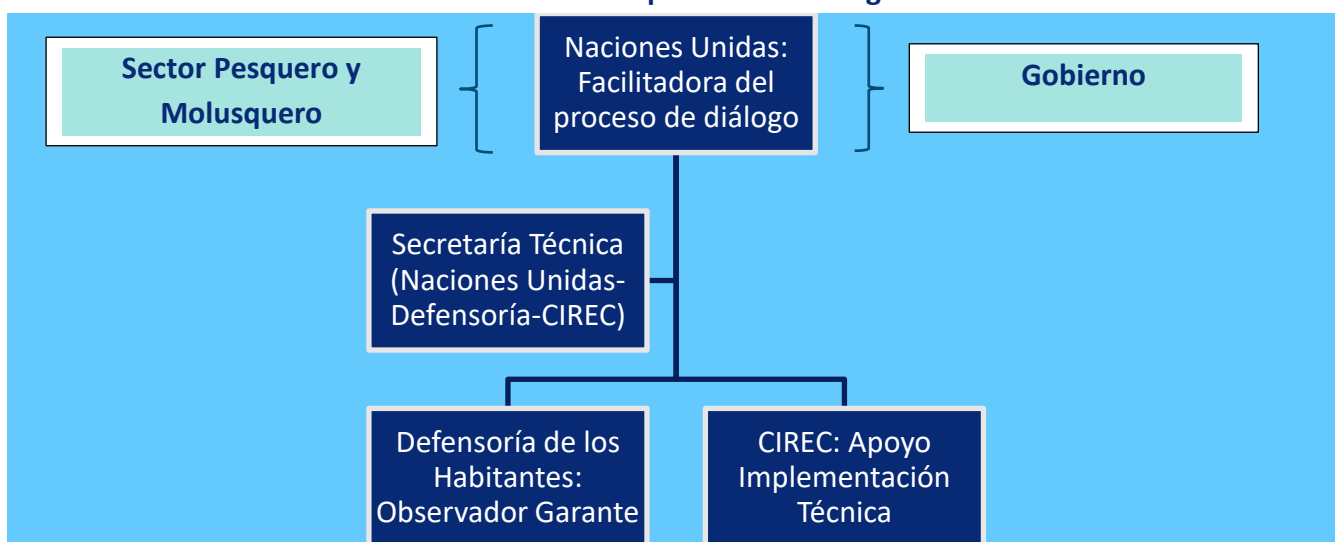
²¹ *Ibíd.*

- vii. Elaboración de documentos para el seguimiento y orden del proceso.
- viii. Seguimiento a nivel individual, al inicio y al final del proceso de diálogo, para brindar espacios de escucha y empatía a algunos participantes.

Metodología y Código de Conducta

La Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, la Defensoría de los Habitantes y el Centro Integral de Resolución de Conflictos definieron la metodología del proceso de diálogo, el cual consistió de una mesa nacional, presidida por Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, en el rol de facilitadora del proceso, manejo de la comunicación y la convocatoria. La Defensoría de los Habitantes sirvió de sede del proceso, cuyas sesiones se desarrollaron en sus instalaciones en San José, y ejerció el rol de observador y garante. El CIREC cumplió el rol de la moderación y apoyo en la implementación técnica del proceso. Las tres instituciones conformarían, en conjunto, la Secretaría Técnica de la Mesa de Diálogo.

Estructura del proceso de diálogo



Además de la metodología, se elaboró un Código de Conducta para el manejo general de la mesa de diálogo, con las reglas básicas sobre el tiempo, el espacio y los recursos materiales, el acceso y la inclusión, y el desarrollo del proceso. Asimismo, se estableció una hoja de ruta con la programación prevista para las sesiones de la mesa de diálogo.

La Metodología, Código de Conducta y hoja de ruta fueron presentados a las partes en sesiones previas individuales, en las que ambas partes del proceso aceptaron la metodología, código de conducta y hoja de ruta propuestas. El 22 de octubre de 2019, en las oficinas de Naciones Unidas, se realizó la reunión previa con la representación del sector pesquero y molusquero, en la que se acordó que el sector definiría una lista de las temáticas de interés para la mesa de diálogo y se establecería quienes estarían participando en representación de los diferentes subsectores: molusquero, palangre, artesanal (pequeña escala) y turístico-comercial. La presentación al gobierno se llevó a cabo el 29 de octubre de 2019, en Casa Presidencial, en la cual el gobierno definió sus representantes para la mesa de diálogo.

Mesa de diálogo

El proceso de la Mesa de Diálogo entre el Gobierno y el Sector Pesquero y Molusquero arrancó formalmente el 4 de noviembre de 2019 y comprendió cinco sesiones de diálogo, las cuales se llevaron a cabo en la sede central de la Defensoría, en las siguientes fechas: el 4, 11 y 25 de noviembre de 2019, el 9 de diciembre de 2019 y el 10 de febrero de 2020. Durante ese período la Secretaría Técnica se reunió frecuentemente para coordinar el proceso, definir la agenda de cada sesión, elaborar las minutas y preparar lo necesario para el desarrollo del proceso.

Participantes

Las siguientes organizaciones del sector pesquero y molusquero tuvieron participación en el proceso de la mesa de diálogo:

Asociación de Mujeres de Barra del Colorado
Asociación de Pesca Turística de Flamingo
Asociación de Pescadores de Barra del Colorado
Asociación de Pescadores de Cahuita
Asociación de Pescadores de San Luis
Asociación de Pescadores Independientes de Limón
Asociación Nacional de Operadores de Transportes Acuáticos
Asociación para la Pesca Deportiva Turística del Pacífico
Asociación de Pescadores y Piangueros del Golfo Dulce
ASOPESATRANFA
ASOPPAPU
ASOPROCHIRA
Cámara de Pescadores, Armadores y Actividades Afines de Guanacaste
Cámara de Pescadores Artesanales de Puntarenas
Cámara Nacional de la Industria Palangrera
Coopeacuicultores R.L.
Coopemup R.L.
Coopequepos R.L.
Cooperativa de Molusqueros de Chomes R.L.
Cooperativa de Pescadores de Tárcoles R.L.
Federación de Pescadores Artesanales en Pequeña Escala de Costa Rica
Federación de Pescadores y Molusqueros del Pacífico Sur
Pesca Turística Tamarindo
Red Nacional de Áreas Marinas de Pesca Responsable

Las instituciones gubernamentales que estuvieron representadas en la mesa de diálogo fueron:

Ministerio de la Presidencia
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Ambiente y Energía
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Ministerio de Economía, Industria y Comercio

Sesiones de la Mesa de Diálogo

Tal como se indicó anteriormente, se llevaron a cabo cinco sesiones de diálogo, las cuales se llevaron a cabo en la sede central de la Defensoría, en las siguientes fechas: el 4, 11 y 25 de noviembre de 2019, el 9 de diciembre de 2019 y el 10 de febrero de 2020. Las sesiones originalmente programadas para el 2 de diciembre de 2019 y el 27 de enero de 2020, debieron ser reprogramadas por diferentes motivos, llevándose a cabo, respectivamente, el 9 de diciembre de 2019 y el 10 de febrero de 2020.

I Sesión de Diálogo

La primera sesión de la Mesa de Diálogo entre el Gobierno y el Sector Pesquero y Molusquero se llevó a cabo el 4 de noviembre de 2019, en las instalaciones de la Defensoría de los Habitantes, en San José.

El proceso de diálogo se inició con unas palabras de parte de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, señora Alice Shackelford, de la Defensora de los Habitantes, señora Catalina Crespo, así como del Ministro de la Presidencia, señor Víctor Morales y del Viceministro para Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, señor Juan Alfaro López. A continuación, se realizó una introducción a la metodología del diálogo y a la presentación del Código de Conducta. Finalmente, se trabajó en la construcción colectiva, por parte de cada subsector y del gobierno, de los temas de interés en el diálogo.

Los principales temas de interés para tratar en la mesa de diálogo, definidos por cada subsector y el gobierno, fueron los siguientes:

- Turístico-comercial: autonomía de navegación intermedia; revisión de reglas de zarpes; revisión de certificado de navegabilidad; pesca ilegal, de bandera nacional y extranjera; modificación del reglamento de pesca turística.
- Molusquero: aseguramiento ante la CCSS; permisos de extracción; estandarización de los sitios de extracción; fortalecimiento estructural, administrativo y equipamiento de trabajo; comercialización y valor agregado al producto.
- Palangrero: transparencia y compromiso; Canasta Básica; seguimiento satelital (balizas); oficialización del Plan de Acción Nacional de Pesquerías Sostenibles de Grandes Pelágicos.
- Artesanal (pequeña escala): licencias de pesca; estandarización de las licencias; autonomía de navegación.
- Gobierno: Temas por cada subsector:
 - Molusquero: gobernanza marina; Canasta Básica (tema transversal); pesca ilegal; permisos diversos (otras especies).
 - Palangrero: fomento de capturas de atún, reglamento de balizas.
 - Artesanal: licencias.
 - Turístico-comercial: reforma decreto de pesca deportiva y turística; diferencia en el impuesto de traspaso.

II Sesión de Diálogo

La segunda sesión de la Mesa de Diálogo se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2019, en la sede central de la Defensoría de los Habitantes, en San José.

Los objetivos de esta sesión eran: la revisión del borrador de la matriz de los temas de interés elaborada la sesión anterior; la exposición informativa de los temas de Gobernanza Marina y Economía Azul, desde la visión del MINAE, así como sobre proyectos en curso; y la definición de los temas para las siguientes sesiones.

En la sesión, se llevó a cabo un espacio de revisión y retroalimentación de la matriz conjunta de los temas de interés de cada subsector. A continuación, el señor Mauricio González, Director Ejecutivo de la Cámara Nacional de la Industria Palangrera, realizó una exposición sobre el decreto del atún y la importancia de su implementación. Asimismo, se denunció el otorgamiento de una licencia gratuita de pesca de atún para una embarcación extranjera de cerco. La Viceministra de Agua y Mares, señora Haydeé Rodríguez Romero, expuso acerca de los temas de economía azul y gobernanza marina, sobre los cuales se discutió y atendieron consultas. El Incopesca realizó una presentación sobre el proyecto del Gran Ecosistema Marino de la Costa del Pacífico Centroamericano (PACA). Asimismo, se establecieron los siguientes temas transversales y de interés nacional, para las siguientes sesiones del diálogo: seguros, licencias y permisos, balizas, autonomía (intermedia) y canasta básica.

Los acuerdos alcanzados en esta sesión comprendieron:

- Programar una sesión adicional, el 25 de noviembre de 2019, para tratar el tema del proyecto del Banco Mundial, e iniciar el trabajo sobre los temas de autonomía de navegación con el MOPT y de decreto de emergencia para sector pesquero y molusquero.
- En la sesión del 2 de diciembre de 2019, se tratarían los temas de canasta básica, aseguramiento (CCSS) y permisos o licencias.

III Sesión de Diálogo

El 25 de noviembre de 2019, se llevó a cabo la tercera sesión de la Mesa de Diálogo, en las oficinas centrales de la Defensoría de los Habitantes.

La sesión se inició con la presentación, por parte del señor Daniel Carrasco, Presidente Ejecutivo del Inopesca, del proyecto de préstamo con el Banco Mundial, denominado “Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica”, en la que se expuso acerca de los objetivos del proyecto y sus componentes. Se discutió el tema y atendieron consultas al respecto. A continuación, el MOPT expuso acerca del tema de autonomía de navegabilidad de la flota, sobre lo cual se realizaron consultas de los diferentes sectores involucrados, turística-comercial, artesanal y palangre. El otro tema discutido en esa sesión fue el de los decretos de declaratoria de emergencia y el que en estas su pueda valorar la afectación que la pesca artesanal pudiera tener ante alguna emergencia.

En esta sesión, en relación con el proyecto del Banco Mundial, se evidenció que no hay oposición al proyecto como tal, pero que existe una necesidad de obtener mayor información al respecto, por lo que se acordó que el 27 de noviembre, Inopesca enviaría a las Naciones Unidas el documento preliminar del proyecto, sin flujos financieros; mientras que el documento con los flujos financieros se remitiría a las Naciones Unidas el 4 de diciembre, para ser trasladados al sector para su conocimiento. Se acordó realizar una sesión taller, con representantes del sector, para ver el proyecto con el Inopesca. Asimismo, en cuanto al tema del decreto de navegabilidad presentado por el MOPT, se acordó la revisión del mismo.

IV Sesión de Diálogo

La cuarta sesión de la Mesa de Diálogo se llevó a cabo el 9 de diciembre de 2019, en las instalaciones de la Defensoría de los Habitantes.

La sesión había sido programada para el 2 de diciembre de 2019; no obstante, la misma debió de trasladarse al 9 de diciembre, debido a que en la fecha programada hubo sesión del Consejo de Gobierno, por lo que los jerarcas institucionales no habrían podido participar de la sesión de diálogo. Asimismo, se indicó que en esa fecha se estarían presentado los resultados del estudio realizado sobre los productos incluidos en la canasta básica, tema de la mesa de diálogo, acerca del cual se trataría más adelante en el proceso de diálogo. El sector remitió una nota en la que reafirmó su compromiso con la gestión pesquera; no obstante, denunció el incumplimiento de acuerdos entre las autoridades y el sector, sobre el acceso a la información en varios proyectos: el proyecto del préstamo del Banco Mundial, discutido dentro de la Mesa de Diálogo; así como del proyecto de UNCTAD y del proyecto PACA. Lo anterior, por cuanto no se les entrega la información, o la misma se entrega tardíamente, lo que no permite analizar la información y presentar sus observaciones, lo que afecta la confianza en los procesos²².

La sesión de diálogo se inició con la introducción y presentación del objetivo de la sesión, por parte de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas. El tema principal de la sesión es el proyecto de préstamo con el Banco Mundial, sobre el cual, tal como se había indicado, no hay oposición; sin embargo, se había evidenciado la necesidad de proporcionar mayor información al sector. Asimismo, la Coordinadora Residente resaltó la necesidad e importancia del diálogo social como un espacio facilitado para resolver diferentes temáticas.

La Defensoría de los Habitantes, en su rol de observador garante del proceso, resaltó que entre las fortalezas del proceso estaban la disposición al diálogo y el esfuerzo de todas las partes, mientras que como oportunidad era importante definir acciones claras y concretas, establecer plazos definidos y respetar las fechas dispuestas, con el fin de que el diálogo fluya y se logren resultados. Ello, debido a que no se cumplió con las fechas acordadas, en la sesión anterior, para la entrega de la información sobre los flujos financieros del proyecto del préstamo con el Banco Mundial.

²² Sector Pesquero Palangrero Nacional, carta al Presidente de la República, de fecha 4 de diciembre de 2019.

La representación del sector palangrero manifestó la importancia de que se les dé respuesta acerca la denuncia planteada en relación con la embarcación atunera internacional, puesto que estaban desilusionados con la reacción de parte de las autoridades sobre el tema.

A continuación, el Inopesca hizo una presentación acerca de los flujos financieros del proyecto de préstamo con el Banco Mundial y la sesión se dedicó a un espacio de intercambio, comentarios, consultas y observaciones sobre el proyecto. El sector no se refirió a los flujos financieros, pues hasta ese momento los estaban conociendo, por lo que la discusión se centró en las observaciones del sector sobre el contenido, propiamente, del documento del proyecto: su enfoque, fundamento e impacto a futuro. El gobierno manifestó su voluntad de que las instituciones trabajen de forma conjunta, así como su voluntad, no sólo de informar, sino de trabajar junto con el sector. Por su parte, el sector manifestó que no sienten que el proyecto, así como está constituido, los venga a beneficiar.

En esta sesión de diálogo, se acordó lo siguiente:

- El sector enviaría por escrito, el 11 de diciembre de 2019, sus comentarios, sugerencias y recomendaciones sobre el proyecto de préstamo con el Banco Mundial.
- El 13 de diciembre de 2019, Inopesca elaborará una matriz con las recomendaciones y comentarios del sector sobre el proyecto, en la que se indicará cómo se incorporaron las sugerencias y cuáles no se habrían incorporado. Asimismo, se estableció que el documento del proyecto, una vez esté listo y haya sido enviado al Mideplan, sería compartido con el sector.
- Se programaron las fechas para las siguientes sesiones de la Mesa de Diálogo, tras el receso por el fin de año, estableciéndose las siguientes fechas: 27 de enero de 2020, 10 y 24 de febrero de 2020 y el 9 y 23 de marzo de 2020.

Acciones durante el receso

La Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, señora Alice Shackelford, y la Defensora de los Habitantes, señora Catalina Crespo, en sus funciones como facilitadora y observadora y garante del proceso, respectivamente, se reunieron con el Ministro de la Presidencia, señor Víctor Morales, y con el Viceministro de la Presidencia, señor Juan Alfaro, en Casa Presidencial, el 18 de diciembre de 2019.

La señora Defensora expresó su preocupación e hizo una llamada de atención, como observadora y garante, por el incumplimiento del gobierno en los plazos acordados, dado que repetidamente se ha comprometido a entregar información o productos en una fecha específica y, vencido el plazo, no se cumple con lo acordado. Si bien se reconoce el trabajo que se ha venido realizando y la voluntad de diálogo, lo cierto del caso es que estos atrasos afectan la confianza en el proceso. El señor Ministro manifestó estar totalmente de acuerdo en que se debe cumplir con los compromisos adquiridos y honrar las fechas acordadas. La señora Coordinadora Residente manifestó también su preocupación por cuanto existen una serie de temas relacionados con la actividad de la pesca que no han sido comunicados o tratados dentro de la Mesa, y los cuales influyen en el proceso de diálogo.

El 6 de enero de 2020, el Inopesca compartió la información relacionada con el proyecto “Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica”, que fue remitida al Mideplan para el trámite del préstamo con el Banco Mundial²³.

El 16 de enero de 2020, independiente de la Mesa de Diálogo, el Inopesca llevó a cabo una primera sesión de socialización y consulta del proyecto de préstamo con el Banco Mundial, en las instalaciones del INA en Puntarenas²⁴. Si bien, la actividad no formaba parte de la Mesa de Diálogo, la Defensoría asistió para estar informada sobre el tema. En la actividad se discutió

²³ Inopesca, oficio DGA-001-2020 del 6 de enero de 2020.

²⁴ Inopesca, oficio PESJ-003-2020 del 8 de enero de 2020.

sobre el proyecto y la posibilidad del sector de presentar observaciones y de que se le hicieran modificaciones al proyecto, y se firmó una hoja de acuerdos al respecto, entre el gobierno y el sector.

El 17 de enero de 2020, el Ministro de la Presidencia reitera, a la Defensora de los Habitantes y a la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, el compromiso del gobierno con los objetivos de diálogo y construcción conjunta con el sector pesquero en la Mesa de Diálogo²⁵.

El 22 de enero de 2020, sin que se informara a la Oficina de las Naciones Unidas y a la Defensoría, el gobierno convocó al sector y le presentó los resultados del estudio que determinó los productos pesqueros y molusqueros que podrían ser incluidos en la Canasta Básica, tema de discusión de la Mesa de Diálogo. Estos resultados, según se informó posteriormente, no fueron de recibo por parte de los representantes del sector, que solicitó que todos los productos pesqueros sean incorporados en la canasta básica, lo cual debía ser analizado por las autoridades. En vista de no haberse encontrado un punto de acuerdo entre las partes, se informó que el Decreto de la Canasta Básica fue prorrogado por tres meses más para efectos de realizar y legitimar el estudio con el conocimiento tradicional del sector pesquero²⁶.

Del mismo modo, la Defensoría y a la Oficina de las Naciones Unidas, posteriormente, tuvieron conocimiento de que, los días 24 y 28 de enero de 2020, las autoridades llevaron a cabo sesiones de socialización con el sector palangrero acerca del Plan de Acción Nacional para la Pesca Sostenible de Grandes Pelágicos, otro tema de discusión de la Mesa de Diálogo. Al respecto, se informó que el Ejecutivo presentó una propuesta de oficialización, que no incluía la totalidad de las acciones del plan, lo cual fue rechazado por el sector, que solamente estaría de acuerdo en que se oficialice el documento de la propuesta original del plan²⁷.

El 6 de febrero de 2020, la Defensora de los Habitantes visitó Guanacaste y se reunió con representantes de los pescadores de esa provincia.

V Sesión de Diálogo

La quinta sesión de la Mesa de Diálogo fue convocada por la Oficina de las Naciones Unidas para el 27 de enero de 2020, en la Defensoría de los Habitantes; no obstante, dicha sesión debió de cancelarse debido a la atención de eventuales movimientos de grupos de agricultores, que anunciaron que se harían presentes en la Defensoría en esa fecha, por lo que la sesión se trasladó al 10 de febrero de 2020.

La agenda para esta sesión comprendía: un recuento y reflexiones sobre la Mesa de Diálogo, por parte de las Naciones Unidas; la presentación de la Agenda 2020 para el Sector Pesquero Nacional, por parte del Incopesca; el avance en la Hoja de Ruta para la canasta básica y el sector, por parte del MEIC; el recuento de lo acordado en el taller del 16 de enero sobre el proyecto del Banco Mundial, por parte de la Defensoría, para incorporarlo dentro del mecanismo de la Mesa de Diálogo; la Hoja de Ruta sobre la oficialización del Plan de Grandes Pelágicos, por parte del MAG e Incopesca; y la redacción de los acuerdos del día.

La Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, facilitadora del proceso, presentó un breve recuento de los temas vistos en las sesiones anteriores, así como de los temas todavía pendientes: la pesca de atún y las inconsistencias institucionales denunciadas por el sector, la oficialización del Plan de Acción de Grandes Pelágicos, diversos proyectos (Banco Mundial, PACA y UNCTAD), seguro social, licencias, balizas y otros temas del sector artesanal. Asimismo, reflexionó acerca de cómo la Mesa era un espacio positivo de diálogo y de posicionamiento de preocupaciones y denuncias; reconoció el intento de fortalecer una respuesta interinstitucional bajo el Ministerio de la Presidencia y la importancia de seguir acompañando el proceso; señaló que se debe fortalecer los procesos participativos y de inclusión en el desarrollo de estrategias y proyectos, y que los

²⁵ Ministerio de la Presidencia, oficio DM-038-2020 del 16 de enero de 2020.

²⁶ Incopesca, oficio PESJ-029-2020 del 12 de febrero de 2020.

²⁷ *Ibíd.*

entes rectores deben asumir un rol más activo y fortalecer mecanismos para evitar la conflictividad; resaltó que existe desconfianza entre los entes rectores y los grupos pesqueros y molusqueros; y resaltó la importancia del compromiso con el proceso de la mesa de diálogo. Finalmente, expuso la programación de las siguientes sesiones de diálogo planificadas hasta la conclusión prevista del proceso en el mes de abril.

A continuación, un grupo de representantes del Sector Pesquero Nacional solicitó un espacio para modificar la agenda y comunicó formalmente el retiro del sector de la Mesa de Diálogo, argumentando que a la fecha no se había resuelto ninguna de las problemáticas discutidas en el seno de la mesa, que la actuación del gobierno ha generado desconfianza en el sector. Consideran que el proyecto del Banco Mundial, por ejemplo, ha sido prácticamente una imposición de las autoridades que se ha manejado con poca transparencia, pues por un lado se les indica que el proyecto sí se puede modificar, mientras por otro lado se les indica que no se puede modificar. Adicionalmente, se señala que: no se respetaron los compromisos de participación con los proyectos de UNCTAD y PACA; no se resolvieron los temas del aseguramiento con la CCSS ni de las autonomías de navegación con el MOPT; tampoco se logró algún acuerdo en cuanto al tema de la inclusión de productos pesqueros en la canasta básica, ya que únicamente se prorrogó la entrada en vigencia de la misma, sin resolver el fondo del asunto. De igual manera, manifestaron que el gobierno ha tomado ciertas decisiones en relación con la pesca de atún, sin abordar estos temas en la mesa de diálogo ni resolver la denuncia presentada por el otorgamiento de una licencia gratuita, por lo que consideran que no existe un interés real de hacer partícipe al sector en algún espacio democrático para la toma de decisiones que afectan la actividad pesquera. En cuanto a la dinámica de la mesa, reclamaron la no participación de las Naciones Unidas y del CIREC en el taller de socialización del proyecto del préstamo con el Banco Mundial, así como su insatisfacción con la participación de la Defensoría en dicha actividad.

El sector agradeció a las Naciones Unidas y a la Defensoría su participación en el proceso como facilitadores y garantes de la Mesa de Diálogo, no obstante, se indicó que, a pesar de que su postura ha sido la de solucionar las problemáticas mediante el diálogo y el compromiso, se tomó la decisión de suspender la participación en la Mesa ante la ausencia de acciones o resultados efectivos por parte del Poder Ejecutivo²⁸.

Las autoridades de gobierno manifestaron su agradecimiento por el espacio de diálogo coordinado por las Naciones Unidas y la Defensoría, y resaltaron la importancia del diálogo con el sector, en el cual se participó al más alto nivel, con los jerarcas de los distintos ministerios e instituciones, con el apoyo y coordinación del Ministerio de la Presidencia. Se reconoció que existen brechas y que se pudieron haber hecho las cosas de mejor manera, particularmente en relación con lo señalado sobre el sector en el proyecto del Banco Mundial; no obstante, se indicó que la Mesa de Diálogo facilitó la coordinación interinstitucional y que no se renuncia a este espacio para continuar el diálogo y buscar soluciones. Asimismo, se expusieron los avances y resultados alcanzados durante el proceso de diálogo, en relación con temas como: los reglamentos de balizas, de embarcaciones turísticas y comerciales, y de gobernanza marina; registro de pescadores artesanales; autonomía de navegación, estando pendiente el tema de la balsa salvavidas; propuesta para reformar los artículos 2, 18 y 43 de la Ley de Pesca y Acuicultura; derogación del decreto de “hombre a bordo”; la propuesta de oficialización del Plan de Acción de Grandes Pelágicos; la consulta pública del reglamento de pesca deportiva; y el incidente de nulidad sobre la licencia gratuita para la embarcación cerquera de pesca de atún. Este último y otros asuntos estaban pendientes de resolución debido a que la Junta Directiva de Inopesca no contaba con quorum estructural.

Algunos representantes del sector de pesca artesanal (pequeña escala), tanto de la costa Pacífica como del Caribe, manifestaron que no se retiraban de la Mesa, que creían en el proceso y que deseaban continuar con el diálogo, y expusieron los temas de su interés.

La Coordinadora residente de las Naciones Unidas, señora Alice Shackelford, como facilitadora de la Mesa, reiteró el compromiso de crear un espacio de diálogo hasta el mes de marzo y la importancia de continuar con el diálogo, por lo que se tomaba esta decisión de retiro como una oportunidad para replantear temas, tiempos y actores, para lo cual la Secretaría

²⁸ Sector Pesquero Nacional, nota de fecha 7 de febrero de 2020.

Técnica (Naciones Unidas, Defensoría y CIREC) coordinaría opciones y escenarios, se comunicaría con las partes, a fin de continuar con el proceso de diálogo.

Acciones en busca del restablecimiento del diálogo

Tras el retiro de la Mesa de Diálogo de la mayor parte de los representantes del sector, la Secretaría Técnica del proceso (Naciones Unidas, Defensoría y CIREC) realizaron diversas acciones en busca de restablecer el diálogo entre las partes.

El 12 de febrero de 2020, el CIREC se comunicó con varias personas representantes del sector para conocer su criterio acerca del proceso, sus expectativas del mismo y qué se necesitaría para retomar el diálogo. El 13 de febrero, la Secretaría se reunió para realizar una valoración del proceso, con base en la experiencia de cada institución en el proceso y en los insumos aportados, con el fin de encontrar oportunidades de mejora en el proceso y establecer las posibles acciones que podrían realizarse en busca de restablecer el diálogo. El 14 de febrero, la Defensoría y el Sistema de las Naciones Unidas emitieron un comunicado haciendo un llamado, tanto al Sector Pesquero y molusquero como al Gobierno de la República, para reconsiderar la necesidad de un diálogo, fortalecido por señales de confianza que confirmen la buena fe, a través de acciones conducentes a satisfacer las necesidades de este importante sector de la población. Asimismo, se reiteró el compromiso de ambas organizaciones a retomar el espacio, reformular las reglas que se considere necesarias para promover mayor confianza y transparencia, así como revisar la agenda original, para lo cual se retomaría el trabajo con las partes para redefinir el marco y evaluar las condiciones para retomar el diálogo²⁹.

En este sentido, el 17 de febrero de 2020, la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y la Defensoría se reunieron en Casa Presidencial con el Ministro de la Presidencia y el recién nombrado Viceministro de Diálogo Ciudadano, para conocer acerca del criterio de gobierno sobre el proceso, la voluntad de continuar el diálogo y los temas que se podrían presentar a la Mesa con el fin de obtener resultados en el corto plazo, en caso de poder restablecerse el proceso de diálogo. El gobierno se comprometió a preparar una agenda de temas principales, con los avances y estado actual de cada uno, en los que se puedan alcanzar acuerdos o resultados concretos, para presentar a la Secretaría Técnica en una siguiente reunión. Por su parte, el 18 de febrero, representantes del sector artesanal y molusquero aportaron a la Secretaría Técnica la agenda de temas de su interés, los cuales, junto con la información aportada por las autoridades y los demás representantes del sector, serían tomados en cuenta para la elaboración de la posible agenda de temas para el restablecimiento del proceso. Asimismo, el 24 de febrero, las Naciones Unidas y la Defensoría se reunieron, en Puntarenas, con representantes del sector pesquero y molusquero, en busca de una retroalimentación sobre el proceso, fortalezas y oportunidades, metodología y posibles temas de agenda. El 9 de marzo, la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y la Defensora Adjunta de los Habitantes, se reunieron con las autoridades de gobierno, quienes, en atención a lo solicitado la reunión anterior previa, presentaron una hoja de ruta con los temas y acciones a ejecutarse en busca del restablecimiento del diálogo.

De este modo, el 10 de marzo de 2020, con base en los insumos recopilados en las reuniones con ambas partes, la Defensoría de los Habitantes y el Sistema de las Naciones Unidas, procedieron a convocar al gobierno y a los sectores que se apartaron de la Mesa de Diálogo, a una reunión el 16 de marzo, en la sede central de la Defensoría. En dicha sesión, el gobierno presentaría la Hoja de Ruta propuesta para la atención del sector pesquero y molusquero, en busca del restablecimiento del diálogo.

Finalización del proceso

El 10 de marzo de 2020, el sector remite al Sistema de las Naciones Unidas y a la Defensoría de los Habitantes, una nota en la que se solicita se les comparta la Hoja de Ruta del gobierno, para su análisis y valoración. El 11 de marzo se remitió al

²⁹ Comunicado conjunto DHR-NNUU, 14 de febrero de 2020, http://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/comunicados/comunicados/febrero/14_boletin_dialogo_pesquero.pdf.

gobierno la nota del sector, recibíéndose la Hoja de Ruta el 12 de marzo, y remitiéndosele la misma al sector en esa misma fecha.

El día siguiente, 13 de marzo, los representantes del sector pesquero nacional que se apartaron de la Mesa de Diálogo, remitieron una nota a la Defensoría y las Naciones Unidas, en la que se manifiesta que, tras el análisis de la documentación recibida, se llegó a la conclusión de que la ruta propuesta es “más de lo mismo” y de que no se participará en la reunión convocada hasta no ver soluciones, de parte del Ejecutivo, a los problemas concretos en temas de pesca del atún y licencias de molusqueros y artesanales³⁰. Así las cosas, se procedió a la suspensión de la reunión convocada, solicitándose a las autoridades, atender a la brevedad la solicitud de dichos sectores. Al respecto, el Gobierno de la República reafirmó que mantiene “la mayor disposición para el diálogo” y la construcción de acuerdos, así como su compromiso para la concreción de espacios que permitan avanzar conjuntamente en medidas que mejoren la calidad de vida de las personas pescadoras y sus familias”³¹.

Adicionalmente, el 16 de marzo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S, se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio nacional, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, lo cual vino a imposibilitar el poder organizar actividades como las de la Mesa de Diálogo, debido a las restricciones sanitarias impuestas para prevenir la propagación de la enfermedad.

En virtud de lo anterior, si bien finalizó el proceso de la Mesa de Diálogo, se continuaron realizando, según las competencias institucionales, gestiones ante las autoridades, en relación con las medidas implementadas para la atención del sector pesquero y molusquero ante el impacto social y económico provocado por el COVID-19, así como, en acompañamiento a las diferentes necesidades del sector.

Reflexiones sobre la Mesa de Diálogo

Habiendo finalizado el proceso de la Mesa de Diálogo entre el Gobierno de la República y el Sector Pesquero y Molusquero, la Secretaría Técnica del proceso de diálogo, conformada por el Sistema de las Naciones Unidas y la Defensoría de los Habitantes, junto con el Centro Integral de Resolución de Conflictos (CIREC) del Colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica, realizó una reflexión sobre el proceso, sus fortalezas y oportunidades, con base en la experiencia de cada organización de la Secretaría, así como, en los insumos y observaciones de los participantes, tanto por parte del sector como del gobierno.

El Diálogo Social

Los procesos de diálogo social, al igual que cualquier otro proceso de resolución alternativa de conflictos, requieren del cumplimiento de algunos principios básicos, tales como:

- Información, derecho de ser informados sobre todo lo que acontecerá en el proceso de diálogo, así como lo que no va suceder. Información clara y precisa para el diálogo.
- Voluntariedad, tanto la participación en el proceso como la toma de acuerdos son totalmente voluntarios, no puede existir amenaza, coacción, violencia ni presión de ninguna índole. Esto permite que el diálogo se facilite.
- Participación, el protagonismo de las partes, por medio del cual se espera que las mismas asuman un papel activo en la generación de ideas y en la construcción de posibles soluciones. Enfocados siempre a las soluciones más que a los cuestionamientos.

³⁰ Sector Pesquero Nacional, nota del 13 de marzo de 2020.

³¹ Incopesca, oficio PEP-250-2020 del 13 de marzo de 2020.

-
- Contextualidad, todo lo que suceda debe estar referido al contexto de las partes, a su propia realidad, y no a la realidad del facilitador o de otras personas involucradas. Comprender la realidad del otro es un acto que enriquece cualquier proceso de diálogo³².

Reflexiones sobre el proceso

La Mesa de Diálogo entre el Sector Pesquero y Molusquero y el gobierno resultó ser un proceso de alta complejidad, que incluyó múltiples temas, actores, competencias e intereses. El sector pesquero y molusquero, comprende cuatro subsectores: Molusqueros, Artesanal (pequeña escala), Palangre y Turístico-Comercial. Cada uno de estos sectores agrupa a múltiples organizaciones que, si bien comparten algunos aspectos en común, tienen diferentes necesidades, objetivos, expectativas e intereses. Por parte del gobierno, la gestión de la actividad pesquera y molusquera, así como la atención de las necesidades de quienes se dedican a estas actividades, involucra también a múltiples instituciones (Incopesca, MAG, MINAE, MOPT, MEIC, IMAS, CCSS, entre otras), lo cual requiere de coordinación y articulación interinstitucional.

La participación fue una fortaleza en el proceso, pues efectivamente se vieron representadas muchas organizaciones por parte del sector. No obstante, la gran participación también representó un reto dada la limitada disponibilidad de tiempo y espacio para el diálogo. Igualmente, la amplia distribución geográfica de los representantes del sector, provenientes de ambas costas del país, representó un reto debido a la logística necesaria para su asistencia y participación en las sesiones de diálogo, que se llevaron a cabo en San José. En cuanto a las autoridades de gobierno, un aspecto positivo es que hubo una activa y constante participación de los y las jerarcas de las instituciones, lo cual no se había dado en los espacios de diálogo anteriores. Asimismo, esto facilitó que hubiera mayor coordinación y articulación interinstitucional que en el pasado.

En cuanto a los temas del diálogo, la construcción en conjunto de la agenda de temas prioritarios fue un aspecto valioso del proceso; no obstante, el surgimiento de temas adicionales durante el proceso, como el tema del proyecto de préstamo con el Banco Mundial, si bien de trascendencia, acaparó tiempo que no pudo ser dedicado a los temas que se habían establecido como prioritarios desde el comienzo. Asimismo, en otros asuntos, tales como los temas de gobernanza marina, economía azul y el proyecto PACA, el espacio cumplió una función más informativa que de diálogo y construcción de acuerdos. No obstante, se consideró necesario que se informara acerca de estos temas, con el fin de crear confianza y favorecer la construcción de acuerdos. Esto refleja que, para un aprovechamiento más efectivo del diálogo, las partes deben contar con la mayor información posible, que permita establecer un ambiente de confianza en el que se puedan alcanzar acuerdos o resultados concretos sobre los temas prioritarios.

No obstante, el ambiente de confianza se ve perjudicado cuando no se consulta, informa o toma en consideración el criterio del sector en relación con las medidas, proyectos y/o decisiones que los afectan, o cuando se incumplen los plazos acordados para la entrega de información, aspectos que fueron reclamados por el sector durante el proceso. De este modo, la falta de claridad ante el sector sobre la visión o política del gobierno con respecto a la actividad pesquera, así como, sobre el proyecto de préstamo con el Banco Mundial, en el que hubo contradicción entre las autoridades sobre si era posible su modificación e incorporar las observaciones del sector, también perjudica la confianza.

En relación con la metodología del proceso, con el apoyo técnico del CIREC, se logró un mejor manejo técnico de las sesiones, de la elaboración de las minutas, y del proceso en general, en comparación con el que se dio en los espacios anteriores de diálogo. Fue importante el establecer una metodología y un código de conducta que fue consultado y aceptado por las partes antes de proceder con el diálogo. Al respecto, la experiencia del proceso reveló numerosas oportunidades de mejora para futuros espacios de diálogo social. Este tipo de espacios de diálogo requieren una gran inversión de tiempo y recursos, no sólo en las sesiones propiamente del diálogo, sino también en la fase previa de preparación del proceso, en la que se debe estudiar el conflicto, revisar antecedentes (procesos de diálogo previos, tiempo que tiene el conflicto) e identificar a los

³² CIREC, "Informe final: Diálogo Democrático entre Gobierno y Sector Pesquero", junio 2020.

actores claves del mismo, así como organizar un equipo, con las características que se requiera para atender el conflicto, que tenga a cargo todo el proceso, con claridad de funciones y responsabilidades. Al respecto, la Secretaría Técnica debe fortalecerse en la comunicación, la ejecución y la claridad de funciones que permita sobrellevar de manera estratégica y equilibrada el esfuerzo que conlleva un diálogo a nivel nacional³³.

Es importante para el diálogo que las partes puedan clasificar los temas, no sólo con respecto a la prioridad que tengan, sino a si la solución de los mismos es a corto, mediano o largo plazo. Establecer los temas prioritarios que puedan resolverse a corto plazo, de modo que se pueda dialogar y alcanzar resultados o acciones concretas para su pronta resolución, favorecería el ambiente de confianza y permitiría avanzar hacia los temas de mediano plazo o de menor prioridad. Asimismo, la Mesa debe ser un espacio de diálogo y no de interposición de denuncias, ya que estas deben seguir un procedimiento legal determinado, ya sea en la vía administrativa o judicial, y no pueden ser resueltos en ese espacio. Asimismo, es importante definir cuales temas, por aspectos legales, técnicos o de competencia, no pueden resolverse en un espacio de diálogo con el Poder Ejecutivo como, por ejemplo, asuntos que se encuentren en la vía judicial o proyectos de ley en trámite legislativo, ya que al no poder resolverse se puede perder la confianza y minarse la voluntad de diálogo. Adicionalmente, el realizar actividades fuera de la Mesa de Diálogo sobre temas de la agenda de diálogo, a las cuales no se invita a los entes facilitadores, observadores y garantes, ni se les informa sobre lo sucedido o acordado en dichos espacios, puede perjudicar el ambiente de confianza y no permite dar seguimiento a los acuerdos dentro del proceso. Por ello, es necesario definir cuáles temas se discutirán en la mesa de diálogo, y cuáles se pueden resolver o atender en otros espacios, sin que se afecte el proceso de diálogo.

Finalmente, con base en la experiencia adquirida por la Secretaría Técnica en el proceso y en los insumos aportados por los participantes, se considera que el espacio de diálogo ideal es aquel en el que el sector pesquero y molusquero pueda mantener la unión que alcanzó durante este proceso, pero a la vez se pueda dedicar tiempo por igual a los temas, necesidades e intereses específicos de cada subsector. Dicho espacio comprendería establecer mesas sectoriales (Artesanal, Molusquero, Palangre y Turístico-Comercial) en las que se pueda dialogar sobre los temas específicos de cada subsector de acuerdo con sus prioridades, y una Mesa Plenaria en la que se pueda informar a todos los participantes sobre los acuerdos alcanzados y se pueda rendir cuentas de su cumplimiento. No obstante, un espacio de este tipo requiere de una enorme inversión de recursos humanos, de tiempo y económicos, tanto para los representantes del sector, como para las autoridades de gobierno y para los entes facilitadores, observadores y garantes, por lo que se podría valorar la posibilidad y la viabilidad de crear espacios de diálogo de menor envergadura en los que se puedan ir resolviendo o atendiendo los temas, según las prioridades y necesidades del sector, así como, las capacidades y recursos de las instituciones.

³³ *Ibíd.*

