Análisis FODA

Proyecto de Ley Expediente N.º 25.620

y su

Vinculación con la

Legislación Marítima de Costa Rica

El siguiente análisis debe considerarse un **criterio técnico** de la **Cámara de Experiencias Rurales de Costa Rica** (**3-002-790038**), el mismo debe considerarse equilibrado, ético y ético ante todo momento.

El **Expediente N.º 25.620**, titulado "**Ley para la Diversificación Sostenible de la Pesca Artesanal y su Integración al Turismo**", busca corregir un vacío legal histórico en el ordenamiento jurídico costarricense: la imposibilidad de que las personas pescadoras de pequeña y mediana escala puedan prestar servicios turísticos de forma legal, complementaria y simultánea desde sus mismas embarcaciones. Sin embargo, el proyecto de ley podría crear vacíos legales en algunos casos y en otros llenar espacios que hoy en día son necesidades reales de las comunidades costeras.

1. Matriz FODA del Proyecto de Ley (Expediente N.º 25.620)

Matriz FODA: Expediente 25.620		
FORTALEZAS		**OPORTUNIDADES**
• Licencia dual sin pérdida de título preexistente		• Captura de valor turístico
• Inclusión de personas físicas individuales		• Resiliencia climática
• Comercialización directa de captura al turista		• Equidad de género en zonas costeras
• Cero expansión del esfuerzo pesquero (padrón cerrado). **NOTA**: Sin embargo, puede tener un efecto "bumerán" ante nuevos emprendimientos o nuevas familias que accedan a la actividad.		• Acceso a Banca Desarrollo. **NOTA**: El acceder ante los recursos financieros (SBD), amerita un estudio serio e independiente de cualquier ley, debido a que estos no están diseñados para los "emprendedores" y Pymes turísticas.
DEBILIDADES		**AMENAZAS**
• Dependencia de reglamentación interinstitucional		• Oposición de gran escala
• Complejidad de fiscalización (bitácora dual)		• Trabas en Zona Marítimo Terrrestre
• Inversión requerida para adecuación marítima (MOPT)		• Infraestructura deficiente

A. Fortalezas (Atributos Internos y Virtudes del Proyecto)

1. **Creación de la Habilitación Turística Complementaria sin Extinción del Título Comercial:** El proyecto adiciona el inciso 20 bis al artículo 2 y el artículo 79 bis a la Ley N.º 8436, garantizando expresamente que el otorgamiento del permiso turístico no altera, suspende ni extingue la licencia de pesca preexistente.

2. **Inclusión de Personas Físicas Individuales:** Al reformar el párrafo final del artículo 4 de la Ley N.º 8724 (Turismo Rural Comunitario), elimina la obligación de pertenecer a una asociación o cooperativa para acceder a los beneficios y a la declaratoria turística del ICT, beneficiando directamente al 75% de las personas dependientes de la pesca artesanal y de mediana escala.

    - ✓ **NOTA**: La inclusión del concepto de "persona física individual" se considera en el proyecto de ley 24.156 o Proyecto de modificación de la Ley 8724 en donde se establecen las definiciones de lo que se considera "**Turismo Rural**" y "**Turismo Rural Comunitario**". En el caso de la inclusión de persona física, se considera como parte del Turismo Rural en aguas marinas, marismas, embalses, lagunas, ríos, entre otros.

3. **Comercialización Directa del Producto Capturado:** Resuelve el impedimento del artículo 74 de la Ley N.º 8436 al autorizar que el producto capturado en la faena vivencial (dentro del cupo autorizado) pueda ser vendido directamente al turista o consumido en establecimientos locales, exceptuando únicamente las especies de interés turístico-deportivo, las cuales requieren captura y liberación obligatoria.

4. **Protección Ambiental sin Expansión del Esfuerzo Pesquero:** Al limitar el beneficio exclusivamente al padrón cerrado de 1.804 embarcaciones de pequeña escala (1.745) y mediana escala (59) registradas ante el INCOPESCA (que representan el 53.6% de la flota nacional), la norma diversifica ingresos sin otorgar nuevas licencias ni incrementar la presión extractiva sobre la biomasa marina.

    - ✓ **NOTA:** Es de nuestra preocupación que se limite el número de licencias, por cuanto sugerimos se deba realizar un censo costero en donde se evidencie la cantidad de permisos por cantón y distrito, con el objetivo de identificar cuales espacios rurales costeros se hace necesario el apoyo institucional y el aumento de dichas licencias.

5. **Continuidad de Ingresos durante Períodos de Veda:** Dispone explícitamente que en los períodos de veda pesquera se suspende únicamente la extracción comercial, permitiendo que la embarcación continúe prestando servicios de observación y demostración vivencial no extractiva.

    - ✓ **NOTA**: Es de conocimiento "público", así como de esta Cámara de Experiencias Rurales, de la existencia de personas que alquilan

embarcaciones tipo panga a pescadores y habitantes de las comunidades costeras que dependen de esta actividad para su subsistencia, cobrando montos diarios que pueden alcanzar hasta los diez mil colones.

- ✓ Esta situación provoca que, en un porcentaje significativo de los casos, los recursos económicos destinados a compensar los efectos de la veda no lleguen efectivamente a las personas que realmente requieren ese apoyo. Por el contrario, una parte importante de estos beneficios termina favoreciendo a quienes poseen las embarcaciones y las alquilan a las personas de escasos recursos de las zonas costeras.

6. **Mecanismo de Fiscalización Transparente:** Introduce la bitácora de viaje dual para registrar el carácter (pesquero, turístico o mixto) de cada salida, ofreciendo seguridad jurídica ante la fiscalización del INCOPESCA, el ICT y el MOPT.

    - ✓ **NOTA:** Es de suma importancia mantener el uso de la bitácora, siempre que esta constituya un instrumento de control formal y su presentación ante la autoridad competente sea de carácter obligatorio. Asimismo, sugerimos que se establezcan reglas claras para su implementación y manejo, incluyendo la identificación y acreditación de la propiedad de la embarcación.

B. Oportunidades (Factores Externos y Entorno Beneficiado)

1. **Acceso al Alto Valor del Mercado Turístico:** Permite a las comunidades costeras capturar valor del sector turístico pesquero (que en pesca deportiva genera entre $520 y $1.000 millones anuales y atrae a 150.000 turistas con un gasto medio de $5.947 por viaje), contrastando con el modesto 0,06% del PIB que aporta la pesca extractiva artesanal.

2. **Resiliencia y Adaptación Económica al Cambio Climático:** Mitiga la alta vulnerabilidad del sector artesanal ante eventos climáticos como El Niño (ENOS) —durante los cuales los ingresos pesqueros se reducen hasta en un 53%— y anticipa la contracción de captura proyectada al año 2050 (-15% en el Pacífico y -30% en el Caribe).

3. **Equidad e Inclusión de Género:** Abre una vía de formalización para las mujeres de las zonas costeras, quienes representan únicamente el 25% de las licencias artesanales de pequeña escala y el 7% de las turísticas, permitiéndoles liderar emprendimientos vivenciales.

4. **Acceso a Incentivos y Banca para el Desarrollo (SBD):** Al vincularse a la Ley N.º 8724, las personas pescadoras habilitadas pueden acceder a recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo y exoneraciones de equipamiento (motores fuera de borda y tecnologías de saneamiento).

    - ✓ **NOTA**: Es importante señalar que el acceso a los recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) continúa siendo un desafío para muchos

potenciales beneficiarios, debido a la complejidad de los procedimientos, reglamentos y directrices que rigen su utilización. A ello se suma que los fondos son administrados y colocados por diversos intermediarios financieros, como bancos públicos, bancos privados, cooperativas y otras organizaciones autorizadas.

- ✓ En la práctica, estos intermediarios suelen priorizar la colocación de sus propios recursos antes de recurrir a los fondos del SBD. Además, las condiciones financieras trasladadas al usuario final, particularmente en materia de tasas de interés, responden principalmente a las políticas y criterios de cada entidad financiera, y no necesariamente a las condiciones preferenciales con las que estas acceden a los recursos del SBD.

C. Debilidades (Retos de Implementación y Vulnerabilidades Internas)

1. **Dependencia de la Coordinación Interinstitucional:** La operatividad real de la ley dependerá de la agilidad con la que el INCOPESCA, el ICT y el MOPT emitan la reglamentación y establezcan el procedimiento unificado.
   - ✓ **NOTA**: La coordinación al interior de las instituciones es compleja, pero la coordinación entre instituciones constituye uno de los mayores desafíos para la gestión eficaz y la implementación de acciones conjuntas.
2. **Exigencia de Adecuación a Normas de Seguridad Marítima:** Las embarcaciones artesanales tradicionales (pangas y lanchas de madera o fibra) deberán cumplir con los requerimientos de seguridad del MOPT para el cabotaje de pequeña escala, lo que requerirá inversiones en chalecos salvavidas, equipo de comunicación y señalización.
   - ✓ **Nota:** Es indispensable considerar criterios básicos de razonabilidad y seguridad, entre ellos el tipo y tamaño de la embarcación, las condiciones de protección para la embarcación, la tripulación y los usuarios, así como los límites de desplazamiento según sus capacidades técnicas y operativas. Por ejemplo, las condiciones de operación de una panga varían significativamente cuando navega a 100, 250 o 1.000 metros de la costa. En consecuencia, cualquier regulación o requisito debe contemplar estas diferencias para garantizar la seguridad y viabilidad de la actividad.
3. **Exclusión de la Flota Comercial Avanzada:** El proyecto restringe el beneficio a la pequeña y mediana escala, excluyendo a la flota avanzada (290 embarcaciones / 8,6% de la flota), aunque esta decisión responde a priorizar al sector socialmente más vulnerable.
   - ✓ **NOTA:** Desde la Cámara de Experiencias Rurales recomendamos establecer reglas claras y precisas que definan quiénes serán sujetos de reconocimiento bajo esta normativa, las características y dimensiones de las embarcaciones

que podrán acogerse a sus disposiciones, así como el número máximo de embarcaciones que podrá registrar o poseer una misma persona física o jurídica.

- ✓ Esta precisión resulta fundamental para evitar distorsiones en la aplicación de la ley. Tenemos conocimiento de casos en los que personas con mayor capacidad económica adquieren o controlan múltiples embarcaciones tipo panga, las cuales son operadas o alquiladas a residentes de comunidades costeras, concentrando así los beneficios de la actividad en pocos actores.
- ✓ En este sentido, consideramos necesario que la propuesta establezca mecanismos efectivos para prevenir estas prácticas y garantizar que los beneficios de la normativa lleguen realmente a los pescadores, operadores y familias locales para quienes fue concebida. De lo contrario, surge la interrogante de cómo la ley pretende contrarrestar la concentración de embarcaciones y evitar que terceros utilicen a las comunidades costeras como intermediarias para acceder a los beneficios previstos.

D. Amenazas (Riesgos Externos e Institucionales)

1. **Resistencia de Operadores de Pesca Turística Tradicional:** Oposición de empresas turísticas de gran escala amparadas en el artículo 79 tradicional de la Ley N.º 8436, que operan de forma exclusiva y permanente.
2. **Cuellos de Botella en la Zona Marítimo-Terrestre (ZMT):** La falta de atracaderos, muelles turísticos y planes reguladores en la ZMT puede frenar el desembarque y la atención de turistas en tierra.
3. **Brechas de Capacitación en Servicio Turístico:** El riesgo de que la oferta formativa del INA, el ICT y el INCOPESCA no llegue con la suficiente rapidez a las comunidades costeras más alejadas.

---

2. Vinculación del Expediente N.º 25.620 con el Marco Normativo Marítimo de Costa Rica

El Expediente N.º 25.620 interactúa de manera directa con diversas leyes que componen el régimen legal marino, costero y turístico del país:

Articulación Normativa del Proyecto de Ley Expediente 25.620		
Ley Reformada / Relevante		**Aspecto Específico de Interacción o Reforma**
Ley N.º 8436		Reforma los Arts. 2, 3, 79 y 112; adiciona el Art. 79 bis Elimina el sesgo únicamente extractivo y autoriza venta.

Ley N.º 8724		Reforma los Arts. 4 y 6. Permite la participación a personas Físicas individuales y extiende el beneficio a mediana escala
Ley N.º 6043		Requiere coordinación en ZMT para embarcaderos y facilidades (Zona Marítimo Terrestre) de atención terrestre a visitantes Exige cumplimiento de seguridad en cabotaje de pequeña escala (Navegación y Cabotaje) (Dirección General de Transporte Marítimo)
Ley N.º 7384 (INCOPESCA)		Mantiene la tutela del cupo pesquero y control de biomasa, en y Ley N.º 7554 (MINAE) alianza con el ICT y SINAC para respetos de vedas y áreas

1. **Ley N.º 8436 (Ley de Pesca y Acuicultura, 2005):**
    - Diagnóstico del problema: El marco vigente definía la licencia de pesca en el artículo 2 (inciso 20) como un acto estrictamente extractivo, mientras que el artículo 79 exigía que la pesca turística fuera una actividad realizada con fines "exclusivamente turísticos y en forma permanente". Asimismo, los artículos 74 y 79 prohibían la venta de las capturas en actividades turísticas.
    - Solución del proyecto: Adiciona el inciso 20 bis al artículo 2 y el artículo 79 bis, creando formalmente la "Licencia de pesca con habilitación turística complementaria", regulando la bitácora dual y permitiendo la comercialización directa del pescado capturado al turista.
2. **Ley N.º 8724 (Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario, 2009 y Ley N.º 10049 de 2021):**
    - Diagnóstico del problema: La Ley N.º 8724 reservaba los beneficios del Turismo Rural Comunitario únicamente a asociaciones y cooperativas (excluyendo a las personas físicas que forman la mayoría de la pesca artesanal) y limitaba la pesca turística a embarcaciones pequeñas.
    - Solución del proyecto: Reforma el artículo 4 para permitir que personas físicas individuales con habilitación complementaria accedan al régimen de TRC, amplía la cobertura a la mediana escala y obliga al ICT (artículo 6, inciso m) a tramitar conjuntamente la declaratoria turística e integrar a los pescadores en campañas de promoción.
        - ✓ **Nota aclaratoria**: Al respecto de la “Declaratoria Turística” de parte del ente rector, la Cámara de Experiencias Rurales, sugiere un sello o certificación especializada y homologada con la primera

que ya funciona en el ICT. Ya se tiene un ejemplo de la misma herramienta en la Ley 10822.

3. **Ley N.º 6043 (Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre - ZMT, 1977):**
    - Interacción normativa: La operación del turismo pesquero vivencial requiere facilidades de atracadero, centros de acopio y servicios gastronómicos en la franja costera de los 200 metros. El Expediente 25.620 complementa la Ley 6043 al dotar de legalidad a la actividad económica marítima del poblador costero, articulando la actividad turística de agua con el uso del suelo municipal en las zonas de concesión restringida.
4. **Regulaciones del MOPT (Dirección General de Transporte Marítimo y Ley de Navegación):**
    - Interacción normativa: El proyecto exige que el cabotaje turístico de pequeña escala y la guianza marítima cumplan con los certificados de navegabilidad y las normas de seguridad del MOPT (artículo 79 bis y artículo 4 inciso f de la Ley N.º 8724), garantizando la protección de la vida humana en el mar.
5. **Ley N.º 7384 (Creación del INCOPESCA) y Ley N.º 7554 (Ley General del Ambiente / SINAC-MINAE):**
    - Interacción normativa: Resguarda las competencias de INCOPESCA en la administración de los recursos hidrobiológicos y respeta las vedas biológicas y las Áreas Marinas de Manejo de MINAE/SINAC, asegurando que la actividad turística no contravenga los planes de conservación marina.

Criterio de:

Cámara de Experiencias Rurales
Jorge Fallas Cascante
Presidente Ejecutivo