



DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES EN COSTA RICA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

*Investigador:
Franklin Paniagua*



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Indice

1. Introducción
2. Metodología Aplicada
3. Organización del Documento
4. Diagnóstico de los Conflictos Socio Ambientales: 2005
 - 4.1. Matriz de Conflictos
 - 4.2. Análisis
 - 4.2.1. Temas
 - 4.2.2. Actores
 - 4.2.3. Escala Espacial
 - 4.2.4. Escala Temporal
 - 4.2.5. Situación
 - 4.2.6. Intensidad
5. Transformación de la conflictividad ambiental: Reflexiones a la Luz de los 10 Años de la Ley Orgánica del Ambiente
 - 5.1. Temas, Actores, Escalas (temporal, espacial)
 - 5.2. Manejo institucional de los conflictos socio-ambientales
 - 5.2.1. Marco legal e institucional para manejar conflictos (leyes)
 - 5.2.2. Respuesta y manejo institucional de los conflictos
 - 5.2.2.1. Defensoría
 - 5.2.2.2. Fiscalía Ambiental
 - 5.2.2.3. TAA
 - 5.2.2.4. SETENA
 - 5.2.2.5. Procuraduría
 - 5.2.2.6. Contraloría
 - 5.2.2.7. Municipalidades
 - 5.2.2.8. Concejos Participativos
 - 5.2.3. Resolución de los conflictos
 - 5.3. Medios de Comunicación y Percepción social de los conflictos

1. Introducción

En la sociedad como en la naturaleza lo constante es el cambio. En la naturaleza, El cambio se presenta a distintas escalas tanto espaciales como temporales. Un bosque maduro se ve sobrecogido por la caída un viejo árbol abriéndose un claro en el bosque. La muerte del árbol le permite a otras especies surgir renovando la estructura de aquel bosque. Otros eventos como los incendios a escala medio o los huracanes a gran escala disturbán el bosque trayendo continuamente el cambio al espacio natural. Estos eventos: La muerte de un árbol, un incendio o un huracán son todos “naturales” propios de la dinámica y la identidad del bosque. No se puede entender el bosque sin ellos y el mismo no sobreviviría sin estos episodios de cambio.

En los sistemas sociales ocurre lo mismo. El cambio es una constante y el mismo se presenta a diferentes escalas. Sin embargo, entre las sociedades modernas persiste la noción de que el ideal es la estabilidad y el cambio es una aberración. La visión negativa del cambio se refuerza más cuando el cambio tiene un carácter súbito o adversarial como el que deviene de los conflictos. Al considerar la tema de los conflictos socio-ambientales el propósito es superar esa tradicional percepción negativa. Entender los conflictos como escenarios de cambio, como articulaciones de la energía social que responde a los cambios de su ambiente pero a la vez es agente de cambios.

Aceptando la “naturalidad” de los conflictos lo siguiente es considerarlos de manera sistémica. Los ubicamos de acuerdo a la escala espacial y temporal en la ocurren al igual que en el bosque consideramos la caída del árbol, el incendio y el huracán. Los conflictos sociales ocurren en sistemas abiertos donde las escalas interactúan y los efectos tienden a acelerarse o atenuarse según esa relación de escalas.

Esta ponencia parte de estos planteamientos teóricos al considerar la situación de conflictos socio-ambientales en Costa Rica durante 2005. El reto considerar los aspectos positivos de dichos conflictos, superando la trillada noción de que los mismos amenazan la institucionalidad y socaban la gobernabilidad ambiental del país. Como queda claro a través del diagnóstico realizado el escenario de los conflictos es un espacio de innovación institucional y de un intenso diálogo entre los ciudadanos y el Estado.

2. Metodología Aplicada

La metodología utilizada en este análisis partió de la revisión de información sobre acciones colectivas a nivel comunitario, a través del índice que elabora el Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Además la revisión del archivo digital del Periódico La Nación, los registro de casos ambientales de la Sala constitucional y ponencias de las ediciones previas del Informe del Estado de la Nación. Se utilizaron documentos generados por grupos ambientalistas como FECON, APREFLOFAS y CEDARENA. Para la revisión de la aplicación de la Ley Orgánica del Ambiente se consultaron diversos documentos referidos a las instituciones ambientales.

Para elaborar la matriz de conflictos socio-ambientales se cotejaron las diversas fuentes y se complemento la información con entrevistas a actores involucrados y a las instituciones encargadas. En la sección correspondiente se detalla las categorías utilizadas para clasificar las escalas y la intensidad de los conflictos, así como los problemas asociados a estas categorías. La matriz se utilizó como un “mapa” o diagnóstico de los conflictos actuales, a través, de ella se analizó la situación de la conflictividad ambiental en el país.

La información del diagnóstico y del análisis se cotejaron con la información sobre la LOA y su aplicación para inferir la evolución de la conflictividad a lo largo de los 10 años de la ley. Con dicha información y aprovechando la documentación de los conflictos más significativos de los 10 años desde 1995 se elaboró la última sección.

3. Organización del Documento

Este documento está dividido en dos secciones. La primera corresponde al diagnóstico de los conflictos ambientales en el 2005. Esta sección se basa en la matriz de conflictos que se anexa al documento. Las subdivisiones corresponden a los temas de las columnas. Se incluye además las descripciones de los indicadores utilizados para categorizar los conflictos.

La segunda sección trata el tema de los 10 años de la aplicación de la LOA. Esta reflexión gira entorno a tres temas. Primero, la transformación de los conflictos ambientales en estos 10 años (temas, actores, escalas). Segundo, los cambios en la respuesta institucional a los conflictos ambientales y el papel que juegan las distintas instituciones encargadas. El tercer tema es el manejo por parte de la prensa, de los conflictos y la conformación de la percepción social sobre los mismos.

4. Diagnóstico de los Conflictos Socio Ambientales: 2005

4.1. Matriz de Conflictos

El presente diagnóstico se preparó a partir de la matriz de conflictos que acompaña este reporte. La matriz está dividida en seis columnas. La primera describe el tema de la disputa. La segunda detalla los actores involucrados. La tercera y la cuarta contienen una descripción de la escala de acción del conflicto. Una sobre la escala espacial y la otra sobre la temporal. La quinta columna describe el estado actual del conflicto y su potencial evolución en el corto plazo. La sexta califica la intensidad del conflicto, describiendo los hitos principales del mismo.

Para la escala espacial se utilizaron tres categorías principales: *local*, cuando el conflicto afecta puntualmente un lugar particular y el conflicto se da entre actores de este ámbito; *municipal*, se refiere a conflictos que cubren al cantón en su totalidad y cuyo actor principal es la municipalidad; *regional*, cuando se trata de una de las regiones administrativas del país o se afectan varios cantones contiguos; *Nacional* es la última categoría y se refiere a temas que se planteen a nivel de todo el país o a pensar

de ser locales tengan una relevancia nacional. Cuando el tema del conflicto se presenta en varias localidades a la vez, pero de forma independiente se califica como: *múltiple*.

En cuanto a las escalas temporales la división se hizo identificando los años desde que el conflicto se manifestó. Esto se refiere al inicio de las acciones colectivas a raíz de un determinado problema. En muchos casos se trata de cosas que han ocurrido casi de forma continua, en estos casos se coloca un guión antes del año. La *situación* de cada conflicto se clasificó en tres categorías: *planteamiento inicial, en proceso y resuelto*. La clasificación detalla también cuando se trata de un tema *re-emergente* o cuando el asunto se ha resuelto solo *parcialmente*. Así por ejemplo las resoluciones judiciales en materia ambiental son resoluciones parciales en la medida en que es necesaria todavía la aplicación de la sentencia. En muchos casos los problemas persisten a pesar de la existencia de una resolución judicial.

En cuanto a la intensidad de los conflictos, se utilizan tres categorías: *alta, media y baja*. Se clasifica como *alta* la intensidad de un conflicto cuando haya violencia, exista alto número de acciones (legales, administrativas, públicas) y el asunto adquiera relevancia nacional a través de la prensa. Relevancia *Media*, sería cuando el asunto tiene una escala regional o se trata de un problema común a lo largo del país, pero en el cual el enfrentamiento (las acciones) ha sido tomadas de forma aislada. La categoría de *baja* intensidad se utiliza para los casos de conflictos muy puntuales, que se resuelven en vía administrativa o judicial, sin alcanzar un carácter de asunto político. Se menciona en varios casos que la intensidad de muchos conflictos *medios y bajos*, esta en aumento.

Análisis

Los conflictos socio-ambientales tienen un carácter local. Sus actores son principalmente los grupos de vecinos (informales) y las municipalidades. El tema central es el recurso hídrico y ligado a este el desarrollo urbanístico, tanto en la periferia de las ciudades como en la zona costera. La duración de los mismos parece ser corta, pero estos tienden a resurgir. Esto porque los problemas ambientales subyacentes no son solucionados. La confianza de acudir ante los medios de justicia ambiental se deteriora en la medida en que las instituciones con el mandato directo de manejar los recursos naturales no responden a las decisiones judiciales.

4.1.1. Temas

En total se identificaron 18 temas de conflicto para el 2005. Se destacan los temas relacionados con los recursos hídricos y los marino costeros. Además, la incidencia del desarrollo urbano en los problemas ambientales y las limitaciones institucionales para hacerle frente al crecimiento y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

El tema marino ha ido progresivamente ganando prioridad entre los grupos ambientalistas y la tutela del mar y sus recursos presenta una gran incidencia de casos, presentados por este sector. En la agenda de conservación el tema marino va progresivamente ganando su espacio. Los conflictos alrededor de la pesca son el reflejo del activismo conservacionista marino. Destaca aquí el trabajo de ONGs como PRETOMA Y MARVIVA.

Los temas hídricos también se han convertido en objetos de conflicto socio-ambiental. No solo por una pro-activa acción ciudadana, sino también por la rápida expansión de la mancha urbana. Esto ocurre tanto en la Gran Area Metropolitana como en las zonas costeras y otros centros urbanos. La expansión urbana se relaciona con otros problemas como las discusiones alrededor de los planes reguladores (cantorales y costeros), el manejo de las audiencias públicas y la construcción en las zonas de protección de los ríos.

Tradicionales temas de conflicto ambiental como la tala ilegal y la cacería persisten, así como también el tema de la minería. Sin embargo es indudable que se esta dando un cambio la temática de los conflictos. No se trata más de conflictos de orden rural en la interfase zona rural-área protegida, sino conflictos en la frontera de expansión urbana.

4.1.2. Actores

Entre los actores de los conflictos ambientales se destacan las municipalidades. Estas son las instituciones que más demandas enfrentan por sus decisiones y su desempeño ambiental. Las municipalidades tienen ingerencia sobre los principales temas de conflicto: desarrollos urbanísticos, manejo del agua, planificación del

desarrollo. La gran mayoría de las municipalidades no cuenta con una estrategia o una capacidad instalada para el manejo de conflictos, esto limita mucho su accionar. Al no contar con una capacidad intrínseca para el manejo de conflictos, estos suelen llevarse a instancias cuyas resoluciones no brindan la solución a los conflictos. Esto debido a que se trata o de entes judiciales o órganos pasivos de la administración pública.

Entre los actores no estatales de los conflictos destacan los grupos de vecinos, como los accionantes típicos de los conflictos ambientales. De lado de las empresas, las constructoras son las más comunes. Las acciones de defensa del ambiente responden a una organización local bastante orgánica. Pocas veces se establecen enlaces mayores. Cuando estos enlaces se dan, como por ejemplo entre pobladores y grupos ambientalistas esto fortalece la acción local. El interés de los grupos ambientalistas se concentra en el tema de la conservación. Esto hace que en una proporción alta de los conflictos ambientales estos no sean un actor beligerante.

4.1.3. Escala Espacial

Cuando los principales actores son los grupos de vecinos y las municipalidades es de esperarse que la escala propia de los conflictos socio-ambientales en el país sea la local (dos terceras partes de los analizados). A pesar de que en si mismos los conflictos sean locales, estos son los mismos en muchas localidades. Se trata de problemas nacionales, que carecen de una respuesta política definida. El tema hídrico carece de una legislación actualizada y de un marco institucional claro. La zona costera punto focal de la inversión turística no tiene un marco de planificación general y las instituciones a su cargo todas carecen de una adecuada capacidad de control.

Los grupos sociales tampoco han aprovechado la amplia distribución de sus conflictos para hacer causa común. Cada grupo realiza su acción a nivel puntual, no hay articulación en la mayoría de las demandas sociales por un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El abastecimiento del agua potable, parece ser la excepción ya que este si esta sirviendo de eje articulador de las distintas iniciativas.

4.1.4. Escala Temporal

La duración de los conflictos parece también ser corta (3 años, 2 años). Sin embargo, los mismo conflictos tienden a repetir en otros sitios o inclusive en los mismos sitios. La contaminación de los ríos, la calidad del agua potable, el problema de las aguas negras; son recurrentes en las comunidades. Existe una disparidad entre las acciones de tutela gestionas a nivel judicial o ante la defensoría de los habitante y la acción estatal directa. La intervención de la Defensoría suele ser expedita, las acciones judicial se resuelven en tiempos razonables; pero esto pocas veces resulta en un cambio material de la situación originaria.

En el caso de temas como la cacería o la tala de árboles más que “resueltos” parece que estos asuntos se “extinguieron”. La escala en la que ocurren esta por

debajo de la capacidad de atención de las instituciones. Además, en el caso de la tala ilegal, parece que políticas como la de pago por servicios ambientales desincentiva esta práctica. La disminución de agricultura y el auge del turismo contribuyen, a su vez, en la reducción de la tala como conflicto ambiental.

4.1.5. Situación

Los conflictos están siendo resueltos por las instancias de atención, pero los problemas ambientales que dan origen a los conflictos no son solucionados. El problema de las aguas negras, por ejemplo, requiere de una substancial decisión política que priorice la inversión en infraestructura y tecnológica necesaria para solucionar el problema. Las decisiones judiciales que dan la razón a quienes demandan esta inversión no pueden hacer los proyectos y presupuestos para construir el alcantarillado sanitario. Este vacío entre la resolución de los conflictos y la solución de los problemas subyacentes empieza a generar una sensación de impunidad e incapacidad de atender los retos del desarrollo.

4.1.6. Intensidad

La intensidad de los conflictos ambientales en el 2005 ha sido baja. El perfil que en años anteriores tuvo la lucha anti-petrolera o la minería no se verifica entre los conflictos del año. La mayoría, como se dijo son asuntos locales. No hay indicación de que se trate de conflictos violentos o de que ha futuro se vayan a tornar así. Es muy constante el uso de las instituciones judiciales y administrativas de resolución. El problema que se vislumbra es la incapacidad de la administración pública activa por acatar las resoluciones judiciales. Esto puede derivar en lo que denominamos *impunidad ambiental*. La sociedad percibe que a pesar de accionar los medios de justicia las situaciones lesivas al ambiente persiste. En esto hay un problema de escala. La escala de la resolución judicial, no es la misma que la escala de la solución administrativa. Esto lo ilustra el ejemplo de las aguas negras presentado anteriormente.

5. Transformación de la conflictividad ambiental: Reflexiones a la Luz de los 10 Años de la Ley Orgánica del Ambiente

Considerar las transformaciones de la conflictividad ambiental a la luz de los 10 años de vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente, requiere evaluar el desempeño de las instituciones de justicia ambiental. Se trata de las instancias responsables del manejo y resolución de la gran mayoría de los conflictos socio-ambientales. Para empezar, es necesario resaltar otro aniversario clave en el manejo de los conflictos ambientales en la última década; se trata de los once años desde la reforma al artículo 50 de la constitución que incorporó el derecho a *un ambiente sano y ecológicamente equilibrado*.

Esta reforma fue clave para ampliar la legitimación ciudadana en defensa del medio ambiente. A través de esta reforma cualquier ciudadano puede acudir a la Sala Constitucional (Sala Cuarta) y mediante un recurso de amparo tutelar este derecho al ambiente sano. Es emblemática la historia del niño de escuela que en una hoja de cuaderno presentó un recurso contra la municipalidad de Santa Ana por un vertido de desechos cerca a su casa. Este caso es conocido a nivel mundial, como ejemplo de acceso a la justicia (no solo la ambiental!).

En materia de manejo de conflictos y acceso a la justicia, la LOA surge dentro del contexto creado por la reforma al artículo 50 constitucional. El objetivo de la ley es brindar los instrumentos para garantizar el ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La ley incorporó el tema de la participación ciudadana a través de la creación de los Consejos Regionales Ambientales, crea la SETENA a cargo de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y el Tribunal Ambiental Administrativo. Las sentencias de este último agotan la vía administrativa lo que lo convierte en el máximo órgano de justicia ambiental dentro del poder ejecutivo.

Repasando el desempeño de estas instancias en estos 10 años, es claro que los objetivos de la ley no se han cumplido a cabalidad. Los problemas sin embargo, no atañen directamente al acceso a la justicia. Los ciudadanos se han hecho presentes para conformar los consejos regionales ambientales, han asistido a las audiencias públicas de las evaluaciones de impacto ambiental y han presentado sus casos frente al tribunal ambiental administrativo.

En estos 10 años, pocos asuntos ambientales, de alta relevancia social, se han resuelto fuera de los escenarios formales de resolución. Estos escenarios incluyen los de la LOA, así como la Defensoría de los Habitantes, la Fiscalía Ecológica y principalmente la Sala Constitucional. Dos casos de la más alta relevancia social, como fue el de la exploración petrolera y la discusión del “Combo del ICE” fueron llevados a la sala constitucional. En estos casos la Sala resolvió reforzando la tutela del artículo 50.

Comparando con los decenios anteriores se valió decir que el acceso a la justicia ambiental mejoró substancialmente. Las instituciones de la LOA han contribuido

con esa mejora, pero su contribución es difícil de determinar. Además, se empiezan a distinguir patrones de disfuncionalidad en la operación de estas instancias. Esto provoca que la utilidad de estas instancias para resolver los conflictos ambientales vaya disminuyendo y que la operación de las mismas genere nuevos problemas que tiene a complicar más el manejo de los conflictos ambientales.

En el caso de los Consejos Regionales Ambientales, estos fueron establecidos solo después de una orden judicial de la Sala Constitucional. Su gestión de parte de las Áreas de Conservación se hace de forma marginal y ausente de todo manejo profesional de la facilitación de entes colectivos. No cuenta el MINAE con los cuadros técnicos necesarios para gestionar la participación. Esta cae como recargo en uno o varios funcionarios de manera aleatoria. No hay una estrategia de desarrollo de estas instancias. Esto desincentiva la participación y deslegitima la LOA, pues la perspectiva ciudadana es que dichos consejos no sirven para nada. La razón es que los mismo no son operativos.

La LOA presenta también problemas conceptuales en el tema de la participación. En el esfuerzo por incorporarla en la gestión pública, la misma se termina mediatizando. En realidad la participación ciudadana es un fenómeno muy dinámico que se articula y responde a coyunturas determinadas. Como un ente vivo, los esfuerzos de participación crecen, alcanzas sus objetivos y naturalmente decaen. El Estado carece de una visión que le permita responder a la dinámica de la participación. El esfuerzo de la LOA por “disciplinar” la participación termina siendo inútil, no solo por la incapacidad del Estado, sino también, por la concepción que se tiene de la participación.

La participación como esta se articula en el escenario de un conflicto puede brindar muchos insumos a la gestión ambiental del gobierno. Sin embargo, debe existir una capacidad de *aprendizaje institucional* que recoja las lecciones y adapte el comportamiento institucional al cambiante contexto social, económico y ambiental.

A lo largo de estos 10 años algunos conflictos ambientales ha generado importantes innovaciones en la gestión pública de los recursos naturales. Sin embargo estas el Estado ha sido incapaz de incorporar estas innovaciones dentro de su gestión general como lecciones aprendidas. El caso del comité interinstitucional del agua de la zona de los Santos COPROARENAS y de el proceso de Comanejo del Parque Nacional Cahuita son dos ejemplos de la flexibilidad y el compromiso de los funcionarios públicos por adaptarse, integrase a sus contextos sociales y cumplir los objetivos de la ley. Sin embargo la respuesta del resto del aparato estatal es parca y en muchos casos de rechazo.