

**DECIMONOVENO INFORME  
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO  
HUMANO SOSTENIBLE**

**Informe final**

**Ordenamiento territorial y  
conflictividad en zonas protegidas**

*Investigadora:  
Miriam Miranda*



**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XIX Informe 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.**

## Contenido

Ordenamiento de la zona marítimo terrestre en Costa Rica.....	3
Introducción.....	3
Marco institucional para el ordenamiento de la ZMT.....	5
Marco Normativo.....	6
Marco Organizacional.....	7
Capacidades Institucionales para el ordenamiento de la ZMT.....	8
Análisis de la ocupación en la ZMT.....	12
Propietarios Registrales.....	12
Concesionarios.....	14
Pobladores.....	17
Ocupantes con permiso de uso.....	17
Instrumentos para el ordenamiento.....	18
Insumos y requisitos para el ordenamiento de la ZMT.....	20
Retos y oportunidades para el ordenamiento territorial en las zonas costeras.....	22
Conflictividad por la tenencia y ocupación de la tierra en las áreas silvestres protegidas.....	23
Introducción.....	23
Marco Institucional.....	24
Conflictos socio-ambientales en las áreas silvestres protegidas.....	25
Delimitación de las Áreas Silvestres Protegidas.....	25
Traslape entre Áreas Silvestres Protegidas y territorios indígenas o asentamientos del Instituto de Desarrollo Rural.....	27
Conflictos por la ocupación y tenencia de la tierra en áreas silvestres protegidas.....	29
Conflictos por la titulación/concesiones en humedales y manglares.....	32
Conflictos por el precio de la tierra en áreas silvestres protegidas.....	33
Conflictos en las áreas marinas protegidas.....	34
Otros conflictos socio ambientales.....	35
Aporte de las ASP a la economía costarricense.....	36
Construcción de la Trocha fronteriza.....	38
Oportunidades para el SINAC para mejorar su gobernanza.....	39
Retos para el SINAC para mejorar su gobernanza.....	39
Bibliografía.....	41

## Resumen

Esta investigación, en una primera parte realiza un acercamiento a los principales aspectos y elementos que caracterizan el proceso de ordenamiento territorial en la zona costera. Para ello describe, de manera general, el marco normativo, los instrumentos y las capacidades institucionales con las que cuenta el país para el ordenamiento y la planificación de la zona marítimo terrestre (ZMT). Asimismo presenta un análisis de los tipos de ocupación en la ZMT y hace un recuento de los principales retos y oportunidades que tiene Costa Rica en esta materia.

En un segundo apartado se profundiza en un tipo de conflicto que, si bien no es nuevo, en los últimos años ha adquirido otra dimensión: el uso de la tierra dentro de las áreas protegidas. Para ello se estudia el marco institucional que define y establece los ejes y lineamientos para la protección de los recursos naturales. Los convenios, convenciones y protocolos internacionales, ratificados mediante leyes específicas, respaldan el marco jurídico nacional. Con el objetivo de conocer el estado de la gestión ambiental en las áreas protegidas se desarrolla una tipología de conflictos socio-ambientales (delimitación de ASP, traslape entre ASP y territorios indígenas o asentamientos del IDA, conflictos por ocupación y tenencia de la tierra en ASP, etc.). Lo anterior se complementa con un conjunto de datos sobre el aporte de las ASP a la economía nacional. Finalmente, se enlistan las principales oportunidades y los retos que tiene el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para mejorar su gestión y gobernanza sobre estas áreas.

**Descriptores:** ordenamiento territorial, zona marítimo terrestre, planificación, Setena, capacidades institucionales, Programa BID Catastro, ocupación y tenencia de la tierra, áreas silvestres protegidas, conflictos socio-ambientales, Sinac.

## Ordenamiento de la zona marítimo terrestre en Costa Rica

### Introducción

La zona marítimo terrestre (ZMT) es la franja de 200 metros de ancho, paralela a la línea de pleamar ordinaria<sup>1</sup> en el litoral Pacífico y Caribe – Ley 6043 y su reglamento, 1977 –. Los territorios incluidos dentro de la ZMT son patrimonios nacionales, inalienables e imprescriptibles. Ésta se divide en dos: los primeros 50 metros, contiguos a la pleamar, son zona pública (ZP) y los restantes 150 metros conforman la zona restringida (ZR). Los islotes, peñascos, manglares, esteros y rías son zona pública (mapa 1.1). En el caso de las islas, los primeros 50 metros son zona pública y el resto del territorio insular es zona restringida. Las áreas silvestres protegidas, las ciudades costeras, el área portuaria de Caldera, el Polo Turístico de Papagayo y las propiedades privadas correctamente inscritas se excluyen del régimen de ZMT.

Un conjunto de instituciones públicas tienen competencias sobre estos territorios. A pesar de que desde el año 1997 el país dispone de una ley para el ordenamiento de la ZMT, la aplicación de ésta ha sido poco eficiente dado la diversidad de intereses – en ocasiones contrapuestos – que interactúan. Lo unido a la debilidad en la gestión de los

gobiernos locales ha resultado en que esta franja está ocupada de forma desordenada y en contra del ordenamiento jurídico nacional.

Un rápido diagnóstico muestra la baja capacidad técnica y económica de los gobiernos locales para cumplir con el marco jurídico, la ausencia de un ordenamiento sistémico, a nivel de cantón, la práctica ha sido la planificación de pequeños sectores que responden a intereses de un desarrollador más que a políticas de gobiernos locales, la ausencia de una planificación integral que responda a las condiciones ambientales, socio-económicas y políticas locales y nacionales, concesiones otorgadas en patrimonio natural del estado, ausencia de estadísticas actualizadas asociadas a la ocupación y tenencia de la tierra, transacciones ilegales de tierras en ZMT, ingobernabilidad y descoordinación intra-e interinstitucional, y a menudo la privatización de la zona pública.

Lo anterior fue producto del abandono del Estado por estos territorios y podría anotarse que la ausencia de información e insumos para el ordenamiento también influyó. Sin embargo, hoy el país dispone de los insumos técnicos requeridos para la planificación. Lo que se requiere es valentía y fortaleza para la toma de decisiones, enfrentar los problemas hoy, no posponerlos mediante moratorias que lo único que traen consigo es darle sostenibilidad a la zozobra de quienes ocupan estos territorios de forma irregular y motivar al uso irracional de los recursos.

Es urgente actuar, el ordenamiento de la ZMT promueve la seguridad jurídica de estos territorios. Asimismo, contribuiría con el mejoramiento la capacidad de ingresos y de gestión de los gobiernos locales, fomenta la competitividad, asegura la protección de los recursos naturales, y fortalece la gobernanza.

La presente ponencia consta de cuatro apartados. El primero corresponde a la introducción; el segundo presenta un apretado resumen del marco institucional para el ordenamiento de estos territorios; la sección tercera analiza las capacidades institucionales para el ordenamiento de la ZMT, los apartados cuarto y quinto presentan un análisis de la ocupación en ZMT y los instrumentos para el ordenamiento de la ZMT respectivamente, seguidamente se llama la atención sobre algunas lecciones aprendidas para la planificación en ZMT; finalmente, el lector dispone de las referencias y entrevistas en las cuales se basa el reporte.

**Mapa 1.1**  
**Zona Marítimo Terrestre**



### **Marco institucional para el ordenamiento de la ZMT**

El marco institucional para el ordenamiento de la zona marítimo terrestre lo conforman el marco jurídico y marco el organizacional. La base del marco jurídico de la ZMT es la Constitución Política de la República de Costa Rica; luego se ésta se identifican un conjunto de leyes y sus reglamentos, decretos ejecutivos, manuales específicos como el establecido por el ICT o el SINAC, normas y pronunciamientos/dictámenes de la Sala Constitucional, la Procuraduría General y Contraloría General de la República. También son parte del marco jurídica los planes reguladores costeros una vez que han sido publicados en La Gaceta

### **Marco Normativo**

El Estado con los objetivos de ordenar y planificar la zona costera para el disfrute, primordialmente de los nacionales, proteger los recursos naturales y promover el desarrollo establece la Ley de la Zona Marítimo Terrestre N° 6043, marzo, 1997. Esta ley establece que la ZMT además de ser parte del patrimonio nacional es territorio inalienable e imprescriptible y faculta a la Procuraduría General de la República para el control jurídico de estos territorios. Asimismo, asigna el aprovechamiento y la administración a los gobiernos locales, mientras que al Instituto Costarricense de Turismo otorga la superior y general vigilancia. Además, de la LEY N° 6043 otras leyes nacionales se incorporan al marco jurídico de la ZMT, entre otras: Ley General del Ambiente, Ley Forestal, Ley de Biodiversidad, Ley de Pesca y Acuicultura, Ley Concesión y Operación de Marinas Turísticas, Ley de Creación del Polo Turístico de Papagayo, Ley Orgánica de Creación del Instituto Costarricense de Turismo, Ley de Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional y Ley de Planificación Urbana.

Otros instrumentos jurídicos relevantes para el ordenamiento de la franja de los doscientos metros paralelos a la pleamar ordinaria son: a) el Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la zona marítimo terrestre, acuerdos de Junta Directiva SJD-616-2012 y SJD-039-2013; Alcance digital N° 37, Año CXXXV San José, Costa Rica, viernes 22 de febrero del 2013 N° 38 y b) Manual para la Clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la ZMT –Decreto 36786, Gaceta 217, 11 noviembre 2011-.

El país también ha desarrollado estrategias que se conjuntan a los esfuerzos por ordenar los espacios marino costeros, entre éstas: la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica – elaborada por la Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva en Diciembre del 2008–. La misión definida por la misma se resume: “promoción de la sostenibilidad de los recursos marinos y costeros de Costa Rica, en un contexto equilibrado de responsabilidad ambiental y social que garantice su conservación y favorezca el sano desarrollo socioeconómico, mediante una gestión integrada liderada por el Gobierno con la participación de la sociedad”.

La Estrategia Nacional de Control y Vigilancia Marítima para Costa Rica, junio 2012, es un instrumento que busca mejorar el seguimiento y monitoreo a las actividades de aprovechamiento y uso de los recursos y espacios marinos del país; la misma será ejecutada en un período de 4 años y requiere una inversión de US\$10 millones (Conservación Internacional y Asociación Costa Rica por Siempre, 2012). Esta estrategia es fundamental para el ordenamiento de las actividades económicas costeras y con ello el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades costeras.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: “María Teresa Obregón Zamora”<sup>ii</sup>, propone como una de las acciones estratégicas el “Ordenamiento y fomento del sector pesquero y acuícola marino-continental, para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades”. Sin embargo, esta acción se concretiza en la práctica por medio de la figura de las Áreas Marinas de Pesca Responsable, promovida por el Incopesca, ya que uno de sus objetivos específicos es “ Contribuir al ordenamiento del

sector pesquero mediante el desarrollo de las Áreas Marinas de Pesca Responsable como modelo de gestión participativo con las comunidades de pescadores” y su meta para el periodo 2011-2014 es tener: “Cuatro Comunidades pesqueras implementando las Áreas Marinas de Pesca Responsable”(MIDEPLAN, 2011).

A pesar de la normativa mencionada, el “desarrollo” de la ZMT se ha implementado de forma espontánea, desordenada, en muchos casos, al margen de las regulaciones y en beneficio de particulares en detrimento de la colectividad. El resultado actual es una ZMT ocupada en muchas ocasiones de forme ilegítima, desreglamentada, anárquica e ingobernable. Consecuentemente, la aplicación de las normas, existiendo ya situaciones “jurídicas consolidadas” que impiden un cambio inmediato es todo un reto para el cumplimiento de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, para el accionar de los responsables de la gestión y para el SINAC que le corresponde resguardo del Patrimonio Natural del Estado en la ZMT.

A lo anterior se debe agregar el hecho de que los gobiernos locales no disponen de los mecanismos técnicos y se enfrentan a limitadas capacidades técnicas de sus funcionarios para visualizar las restricciones que limitan la gobernabilidad o bien potencializar los elementos que podrían dirigir a las municipalidades a utilizar estos territorios como verdaderas fuentes de un desarrollo ordenado y equilibrado.

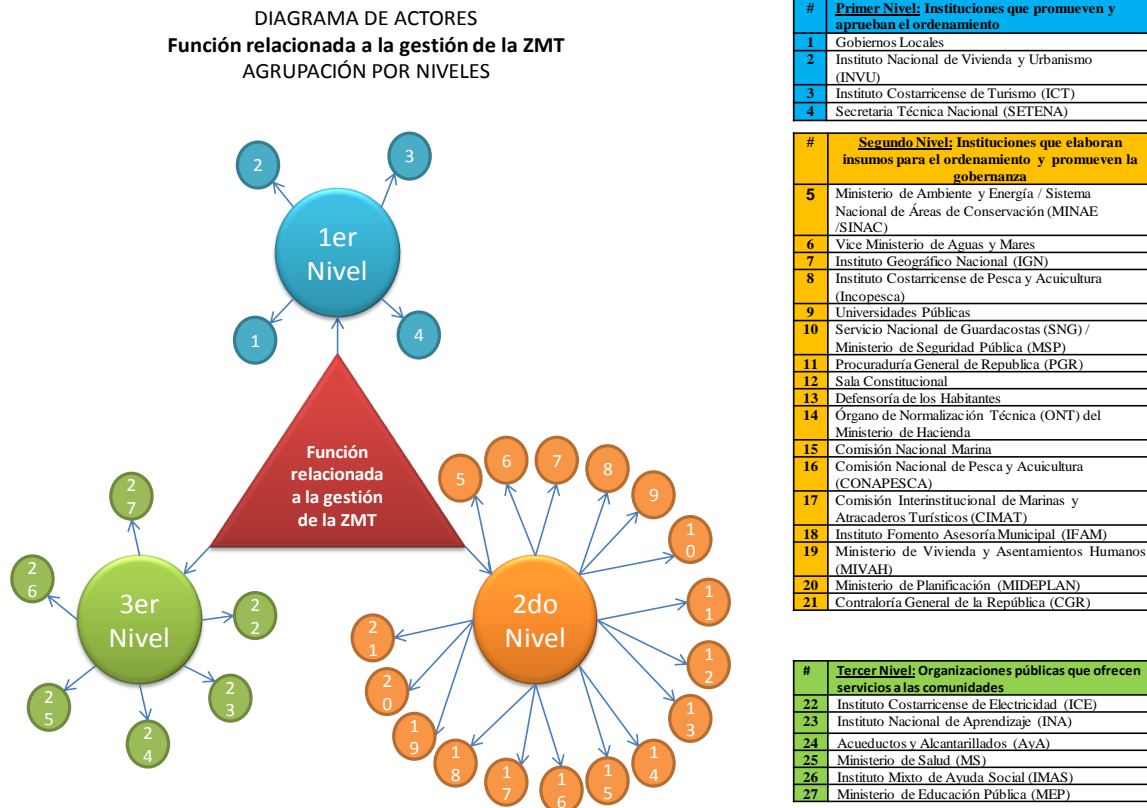
### **Marco Organizacional**

Un conjunto de organizaciones públicas y no públicas conforman el marco organizacional que trabaja para implementar el marco jurídico en busca del ordenamiento y uso racional de los territorios comprendidos en la franja de 200 metros contiguo a la pleamar ordinaria. A continuación se presentan las competencias de las diversas instituciones públicas relacionadas a los espacios marinos-costeros.

Las instituciones públicas se pueden organizar en varios niveles; el primer nivel corresponde a las que tienen una relación directa en los procesos de aprobación de instrumentos para el ordenamiento, en un segundo nivel aquellas que generan los insumos para el ordenamiento y desarrollo de gobernabilidad, y en un tercer nivel las organizaciones públicas que ofrecen servicios a las comunidades (diagrama 1.1).



**Diagrama 1.1**  
**Actores y su función relacionada a la gestión de la ZMT**



**Capacidades Institucionales para el ordenamiento de la ZMT**

La ingobernabilidad de la ZMT es producto de las pocas capacidades institucionales para su ordenamiento y para la gestión adecuada de estos territorios. Las instituciones públicas responsables de su planificación y administraciones no han logrado un accionar coordinado para disponer del instrumento para su ordenamiento integral ni cumplen con los plazos establecidos por el marco jurídico. En su lugar, los conflictos entre éstas son la norma y se culpan una a otra, en lugar de buscar un accionar conjunto. La ausencia total o parcial de insumos, cambios de insumos en el proceso de planificación, cambios en procesos técnicos, y limitado interés de los gobiernos locales, entre otras, son algunos de las barreras que deben enfrentar aquellos que emprenden procesos de planificación costera.

A continuación se analizan el rol de las siguientes instituciones: Setena, SINAC, IGN e ICT y. En diversos conversatorios sostenidos en el marco de elaboración de planes reguladores costeros por parte del Programa de Regularización de Catastro y Registro (BID-Catastro) entre 2010-2011 los diversos actores estuvieron de acuerdo en calificar a la SETENA como “cuello de botella”. En este sentido el Dr. Allan Astorga, mediante oficio N° AA 25-02-2013-01, dirigido a la Comisión Plenaria de SETENA sostiene que



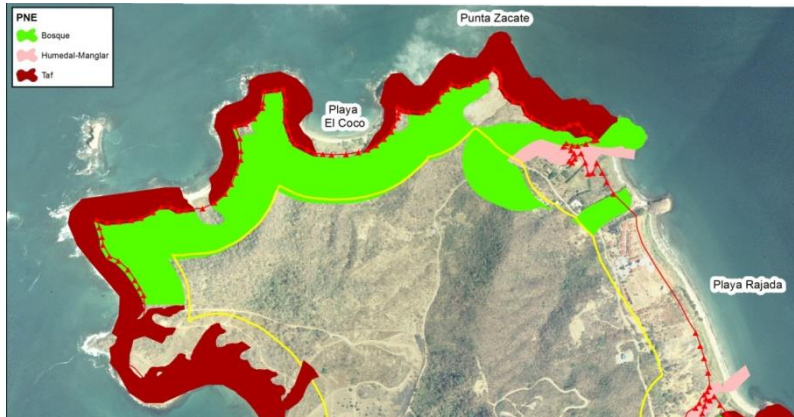
esta entidad se ha convertido en un obstáculo para el ordenamiento de los litorales. Enfatiza que esta organización tiene un error conceptual y fundamental en la aplicación del procedimiento técnico que establece el Decreto Ejecutivo N° 32967-MINAE. Además se refiere a la no aplicación de criterios estandarizados, incurrir en error a los gobiernos locales, ausencia de profesionales en geología, biología y sociología que son fundamentales para las evaluaciones de impactos ambientales, incumplimiento de plazos para revisiones.

Además de lo apuntado por el Dr. Astorga, se agrega el cambio de directrices que no solo confunden a los gobiernos locales sino que los desestimula y atrasa en los procesos siguientes (ver expediente N°- XX en el archivo del PRCR). Posterior a la viabilidad ambiental, las propuestas de planes reguladores deben ir al INVU y al ICT, para luego ser aprobados por el Consejo Municipal. Ante las quejas de los diversos actores, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), interviene esta entidad con el objetivo de agilizar los trámites (La Nación 25 febrero 2013).

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación es otra de las instituciones señaladas como barrera para el ordenamiento territorial dado la lentitud con que aporta las certificaciones de Patrimonio Natural de Estado (PNE) y los constantes cambios en éstas (Farah, A. 2010, comunicación personal). La Ley Forestal (1996) establece que el SINAC debe delimitar el PNE, responsabilidad que le corresponde a cada una de las áreas de conservación. El ICT que elabora planes integrales, ProDUS-UCR que elaboró propuestas de planes costeros para los cantones de Osa y Golfito, y la Unidad Ejecutora de Catastro y Registro que elabora propuestas de planes a nivel cantonal entre Punta Castilla al norte de Costa Rica y el sur del cantón de Aguirre, enfrentaron el inconveniente de disponer de certificaciones parciales y además, se cambiaban constantemente. El único cantón que estaba delimitado el PNE por parte del Área de Conservación Guanacaste, a enero 2010, fue La Cruz, posteriormente las certificaciones fueron transformadas en dos ocasiones. En la certificación del año 2012 se elimina parte del bosque natural de Punta Descartes. El mapa 1.2 muestra lo anterior; la a) corresponde a la certificación emitida por el ACG en el año 2010 mientras que la b) la emitida en el año 2012. Actualmente, la mayor parte de las certificaciones de PNE del litoral Pacífico delimitado y georeferenciado<sup>iii</sup>.

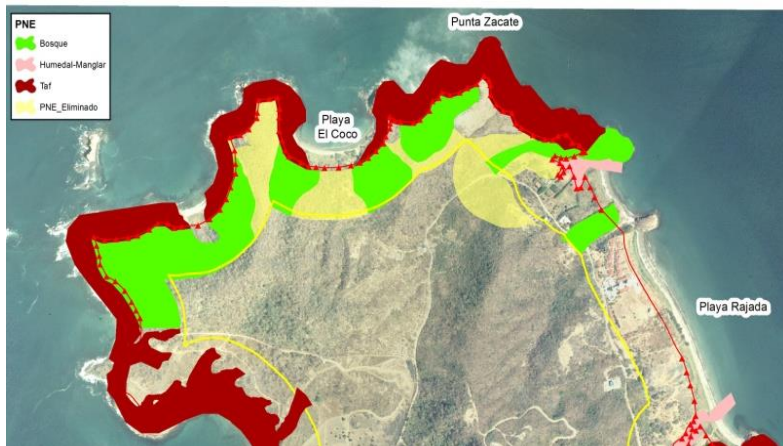
## Mapas 1.2 Comparación de certificaciones emitidas por ACG 2010 y 2012

### a) Certificación PNE 2010



Fuente: PRCR, 2012.

### b) Certificación PNE 2012



Fuente: PRCR, 2012.

La delimitación de la zona marítimo terrestre, por parte del Instituto Geográfico Nacional (IGN), siempre ha sido una limitante para el ordenamiento costero. Sin embargo, el IGN aprovechó el Programa BID-Catastro para lograr delimitar el litoral Pacífico. Para ello fue necesario la definición de una nueva metodología estandarizada para levantamiento de pleamar donde no había mojones oficiales – se implementa amojonamiento digital –, densificación a nivel costero de la Red Geodésica Nacional al tercer y cuarto orden, elaboración de una base de datos de amojonamientos oficiales, delimitación de los manglares, definición de los límites de zona pública y zona restringida, y publicación en la Gaceta del Decreto No. 36 642- MP-MOPT-MINAET, julio 2011 donde oficializa la metodología del amojonamiento digital, este último proceso tomó alrededor de tres años. Lo que significó que las propuestas de ordenamiento se hicieron sin la definición oficial

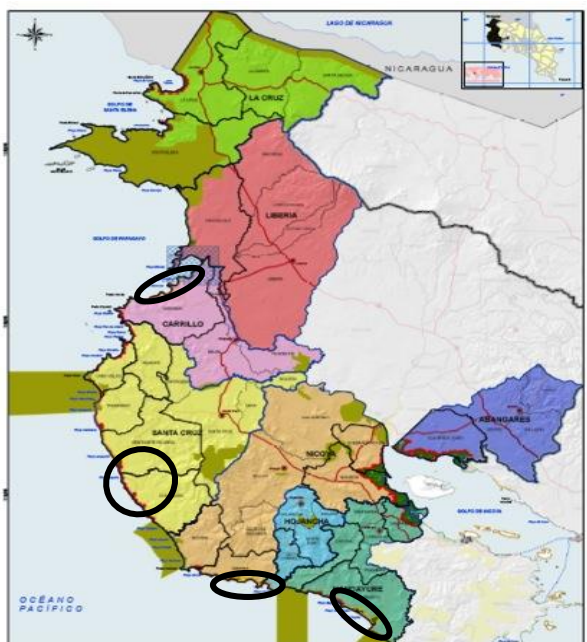
de la ZMT. Finalmente, el 14 de julio 2011 mediante decreto N° 136 La Gaceta, se oficializa el amojonamiento digital de la provincia de Guanacaste mientras que el de la Provincia de Puntarenas aún está pendiente. La delimitación de la ZMT Pacífica tuvo un coste de aproximadamente 1 millón de dólares y fue elaborada por empresas locales, lo que dejó capacidad instalada a nivel nacional (Archivo Programa BID-Catastro).

El litoral Caribe por variadas razones no dispone de la definición de la ZMT. A la fecha el IGN está en proceso de licitar los diversos procesos que facilitó la Unidad Ejecutora de BID-Catastro para definir la pleamar del Caribe y con ello delimitar la zona pública y la zona restringida.

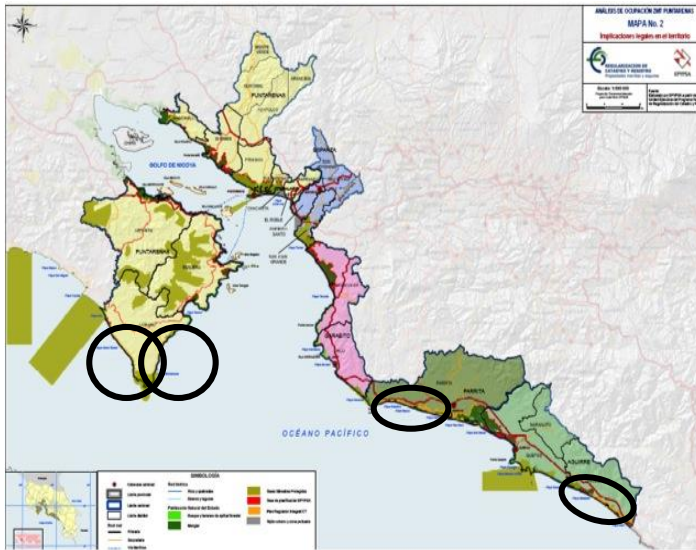
Otra institución relevante para el ordenamiento de la ZMT es el ICT que además de ser el superior vigilante de estos territorios, elabora algunos de los insumos requeridos y propuestas de planes reguladores costeros integrales<sup>iv</sup> (mapa 1.3). Esta organización en proceso de elaboración/aprobación de los planes reguladores costeros cambió dos veces el Manual para la Elaboración de Planes Reguladores Costeros (2019 y 2013).

**Mapas 1.3**  
**Planes reguladores integrales Guanacaste (a) y Puntarenas (b)**

a)



b)



Fuente: EPYPSA, 2011.

El ICT, recoge la experiencia generada por ellos y por otros, entre éstos BID-Catastro, para mejorar el Manual para la elaboración de planes reguladores costeros que había oficializado mediante la Gaceta N° 28 del 10 de febrero de 2009. A partir de abril 2013 (Alcance N° 58, Gaceta N° 63) se aplica un nuevo manual que modifica sustancialmente los resultados de la zonificación – diferencias zonificación con declaratorio de aptitud turística y aptitud no turística, se incorporan los pueblos costeros y se redefinen áreas mínimas y máximas.

Esta situación pone en peligro la inversión y los planes reguladores elaborados por el BID-Catastro, una inversión superior a los de 870 mil US\$. Igualmente, las propuestas elaboradas por PRODUS, perdieron vigencia. Ello porque los gobiernos locales no disponen de los recursos técnicos ni económicos para elaborar las modificaciones, lo más probable es que no continúen el proceso y se pierda la oportunidad, una vez más, de avanzar en el ordenamiento de los espacios costeros.

### **Análisis de la ocupación en la ZMT**

Para los objetivos de la presente ponencia se distinguen varios tipos de ocupación en la ZMT, a saber propietarios registrales legítimos, propietarios registrales no legítimos, concesionarios, ocupantes con permiso de uso, y pobladores.

### **Propietarios Registrales**

El título de propiedad emitido por el Registro Inmobiliario (RI) es el documento que legitima la propiedad; el mismo debió ser emitido o gestionado antes de la aprobación de la ley N° 6043, en 1977. Por muchos años se pensó que la mayor parte de los terrenos ZMT eran propiedad del Estado, sin embargo hoy las estadísticas generadas por el Programa BIB-Catastro se tiene conocimiento que la provincia de Guanacaste tiene 787

fincas inscritas en el RI, mientras que la provincia de Puntarenas existen 1126 propiedades inscritas sin contar los cantones de Osa y Golfito. Lo anterior significa el 25% de la ZMT en manos privadas para Guanacaste y el 22% para Puntarenas (Programa BID-Catastro, Informe final EPYPSA, 2011). Existe el caso de propiedades privadas que tienen incorporada la zona pública; por ejemplo, el plano G-874039 corresponde a una propiedad de 9.2 ha que tiene como límites norte y oeste el Océano Pacífico y que la titularidad proviene desde el periodo colonial (Miranda, 2008).

Un propietario importante de la zona marítimo terrestre es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El 17 % de la ZMT de Guanacaste y el 14 de Puntarenas son patrimonio natural de Estado en alguna de las categorías de área silvestre protegida o bien bosque (Programa BID-Catastro, Informe final EPYPSA, 2011). Otras instituciones estatales poseen territorios en la ZMT como el caso del INDER, Instituto Costarricense de Turismo, Ministerio de Seguridad Pública y Japdeva, entre otras. Las áreas de conservación han tenido que enfrentar la titulación de manglares, por ejemplo en un estudio de antecedentes de las fincas inscritas en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, diciembre 2011, el Programa BID-Catastro evidenció 26 fincas inscritas traslapadas con manglares, y 20 traslapadas con la zona pública. Además, 66 fincas fueron inscritas de forma irregular (Fernández, Edgar, 2011). Esta información se hizo llegar a las autoridades competentes para los fines que procedieran, a la fecha no se ha tomado ninguna acción, en su lugar para el año 2012 se habían creado 8 nuevas fincas, situación absolutamente anómala.

Durante el año 2012, el Programa BID-Catastro, mediante la Oficina Interinstitucional, hace estudios registrales de una muestra de propiedades inscritas en la ZMT. De un total de 95 fincas analizadas se determinó que 59 fincas presentan anomalías en la inscripción. Los expedientes completos se trasladaron a la Procuraduría General de la República para que proceda de acuerdo a lo estipulado por el marco normativo nacional. En el cuadro inserto se catalogan como posible ilegalidad en la inscripción porque solo la PGR puede actuar en este sentido. El cuadro también muestra la destrucción de Tomos, posiblemente, para borrar evidencias de inscripciones ilegítimas, en la muestra salieron 4 tomos destruidos, también ausencia de planos madre, números de finca equivocados, ausencia de información base para emitir criterio, entre otras (cuadro 1.1).

**Cuadro 1.1**  
**Situación jurídica de una muestra de fincas inscritas en la ZMT de Guanacaste y Puntarenas**

PROVINCIAS	GUANACASTE	PUNTARENAS	TOTAL
TOTAL	<b>46</b>	<b>49</b>	<b>95</b>
	GUANACASTE	PUNTARENAS	TOTAL
Posible ilegalidad en la inscripción	30	29	<b>59</b>
Concesión	1	0	<b>1</b>

De previo a valorar la legalidad de la inscripción, se recomienda verificación en campo del inmueble	1	1	<u>2</u>
De previo a valorar la legalidad de la inscripción, se recomienda verificar la fecha de inicio de la información posesoria	0	2	<u>2</u>
Finca madre sin plano, no se puede emitir criterio sobre la legalidad de la inscripción	1	0	<u>1</u>
Inscripción legal	6	8	<u>14</u>
Tomo destruido	6	2	<u>8</u>
No es posible establecer la legalidad de la inscripción; falta información registral, y la que existe no es clara	0	4	<u>4</u>
Titular el Estado	1	2	<u>3</u>
Número de finca equivocado	0	1	<u>1</u>

### Concesionarios

Las personas físicas o jurídicas, según el artículo N° 39 de la Ley ZMT, que cumplan con lo estipulado por ésta, pueden ser concesionarios de terrenos en la zona restringida de la ZMT. Los gobiernos locales son los entes autorizados, con las excepciones que establece el artículo 40<sup>v</sup>, que pueden otorgar concesiones por un plazo no menor de 5 ni mayor de 20 años” (art. 48), prorrogado sucesivamente, por períodos dentro de ese rango y sin límite de plazo total (art. 59). Sin embargo, las municipalidades no están exigidas a hacerlo. Los sitios no concesionados, por decisión municipal, quedan bajo su administración, custodia y protección. La municipalidad del cantón de Liberia declaró de “interés público nacional” la zona marítimo-terrestre de Playa Cabuyal a pesar de que había alrededor de 60 solicitudes de concesión (Carazo y Fernández, 2007).

El instrumento para el otorgamiento de concesiones a personas físicas o jurídicas es el plan regulador debidamente oficializado; sin embargo, muchos sitios sin plan regulador tienen concesiones (EPYPSA, 2010). Los artículos 43 y 44 de la ley No 6043, establece que quienes sean concesionarios no podrán variar el destino de las instalaciones o edificaciones y se limitan las facultades de su titular - no es dueño -. A pesar de ello, la realidad es otra muy diferente, las concesiones se transan y segregan como propiedad privada.

Las lagunas legales, aunadas a la debilidad de controles municipales, propician que a través de diferentes mecanismos, nacionales y extranjeros, sean concesionarios sin cumplir la totalidad de los requisitos; en los estudios realizados por EPYPSA se encontró una serie de situaciones anómalas respecto a las concesiones (cuadro 1.2). El mismo

estudio evidenció que el tiempo promedio requerido para obtener una concesión en Guanacaste es de 4.6 años mientras que en Puntarenas se extiende a 4.9 años, sin embargo hay expedientes que tiene hasta 20 años.

**Cuadro 1.2**

**Característica de las concesiones en Guanacaste y Puntarenas, 2010**

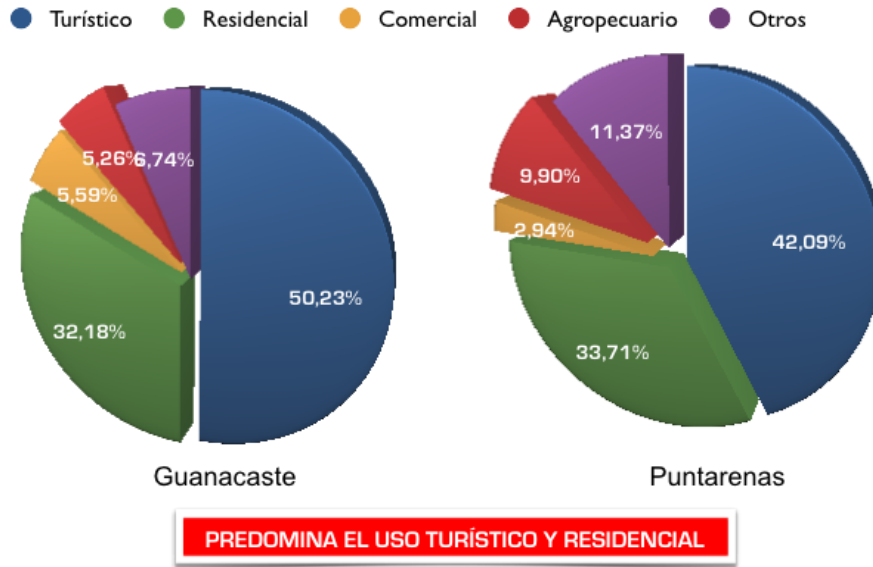
Característica	Guanacaste	Puntarenas
Porcentaje de concesiones vencidas	14	16
Porcentaje de concesiones sin canon	17	41
Solicitud de concesión con canon	30	27
Concesiones sin avalúa vigente	56	73

Fuente: PRCR, Informe de Ocupación EPYPSA, 2010.

En la Provincia de Guanacaste a mayo 2011 de acuerdo al Registro Inmobiliario existían 891 concesiones y 2,361 solicitudes de concesión mientras que en Puntarenas se identificaron 422 concesiones y 6,123 solicitudes de concesión. También se reporta una alta ocupación previa a la solicitud de concesión. Las solicitudes de concesión son mayoritariamente para usos turísticos, residencial, comercial, agropecuario, y otros, como otros están centros educativos, edificios públicos y terrenos agrícolas (gráficos 1.1 y 1.2). La mayor parte de las solicitudes lo que pretenden es legalizar la ocupación que ya existe lo cual está en contra del marco normativo – este estipula que la solicitud debe hacerse previo y hasta que se otorgue se puede ocupar–. Sin embargo, tanto en Guanacaste como en Puntarenas el 62% y 64% respectivamente de las solicitudes de concesión ya ocupan los espacios.

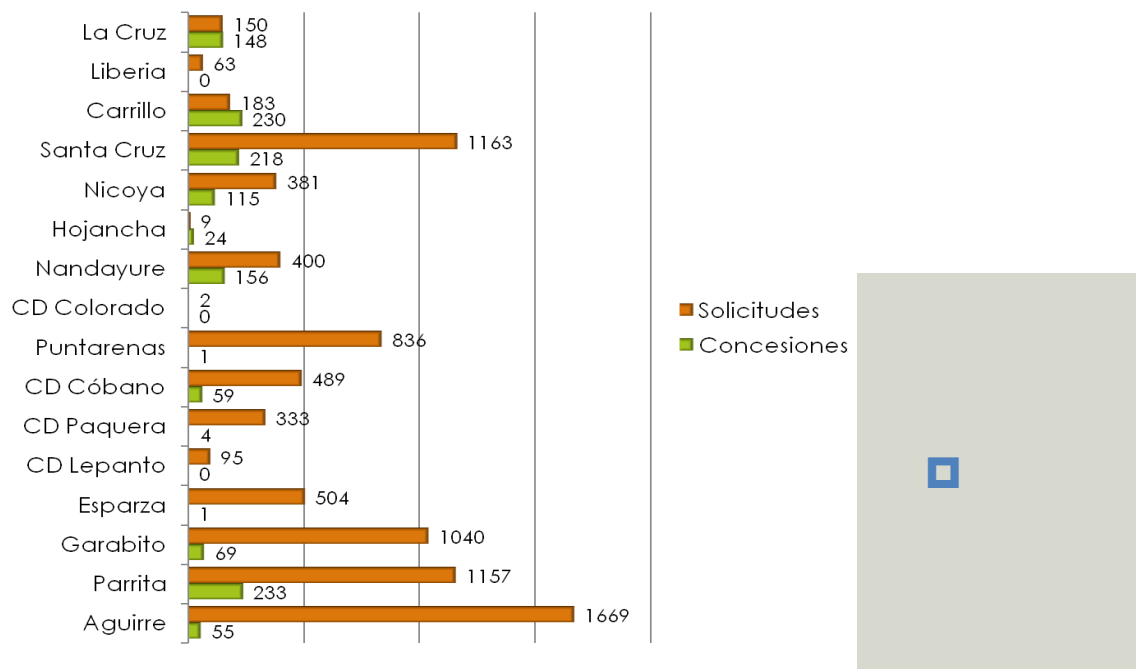


**Gráfico 1.1**  
**Solicitudes de concesión por usos**



Fuente: PRCR, Informe de Ocupación EPYPSA, 2010.

**Gráfico 1.2**  
**Análisis de concesiones/solicitudes de concesión por cantón**



### **Pobladores**

Los pobladores en su mayoría de los casos están de forma ilegítima por variadas razones: no existe plan regulador, la concesión no ha sido otorgada, ocupan zona pública y en muchas ocasiones áreas de patrimonio natural como la comunidad de Playa Pochote, Concejo de Distrito de Paquera, Puntarenas. Algunos que han logrado concesión hoy enfrentan el problema de que los terrenos fueron revalorizados por la plataformas de valores como áreas turísticas, valores que ellos no están en condición de hacer frente, el canon aumenta considerablemente. La ortofoto ejemplifica ocupación por pobladores en ZMT.

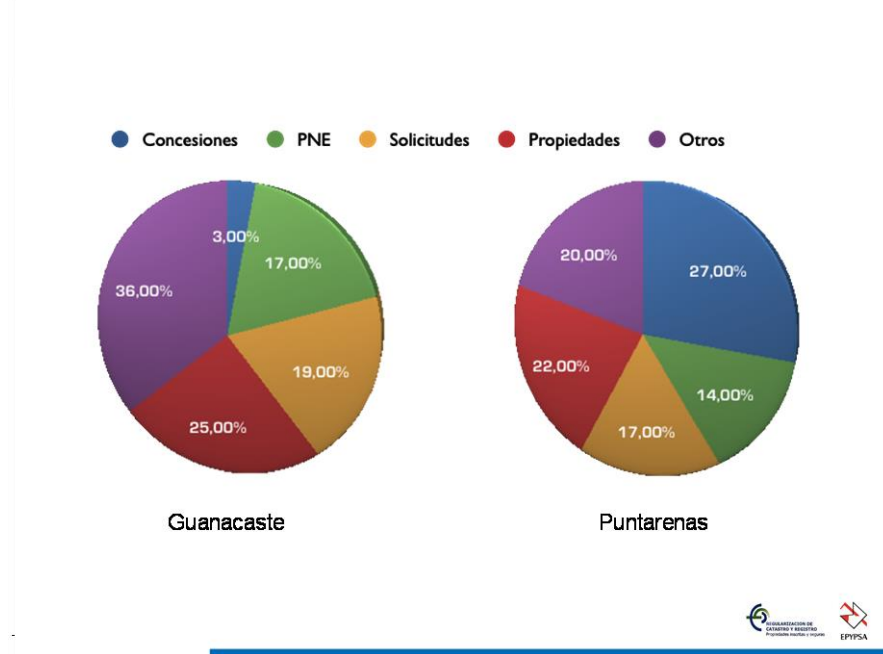
### **Ocupantes con permiso de uso**

Esta es una categoría no reconocida por la normativa nacional. Esta clase de permisos fueron establecidos por los gobiernos locales para tratar de ordenar la ZMT y además cobrar un canon para mejorar los presupuestos municipales. Esta figura se convirtió en un incentivo perverso porque ha promovido el caos y aumentado la ingobernabilidad porque los beneficiarios igualaron esta figura a la concesión e inclusive a la propiedad privada; los permisos de uso por mucho tiempo se transaron en el mercado libremente y se cambió el uso asignado originalmente<sup>vi</sup> (Dictamen CGR C-100-95; Miranda 2007; Arrieta, 2011, Comunicación Personal).

Esta figura de permiso de uso es la causa principal del caos y anarquía existente en las ASP costeras -Refugio Nacional de Vida Silvestre de Ostional y Gandoca Manzanillo-. La ausencia de coordinación del SINAC con las municipalidades, facilitó la no aplicación del marco jurídico establecido; consecuentemente, autoridades nacionales y locales enfrentan hoy graves conflictos por la ocupación ilegítima de territorios costeros especialmente sobre Patrimonio Natural del Estado, construcciones turísticas dentro de los manglares son parte del paisaje cotidiano.

El gráfico 1.3 presenta un resumen de la ocupación de ZMT en los cantones donde trabajó el Programa BID-Catastro, aunque no incluye la totalidad de territorios ZMT es una excelente muestra de la dinámica costera. En total fueron 925Km de costa – 12 cantones y 4 concejos de distrito –. Las exclusiones de ZMT y los planes reguladores integrales del ICT, representan el 50.7% del total de costa; ello significa que el 49.3% del total de costa es sujeta a ordenamiento. En la provincia de Guanacaste el 58 % de la ZMT debe ser zonificada mediante planes reguladores, sin embargo, solamente el 36% no tiene demanda previa o sea que no está ocupada. Por su parte, el 64% de la ZMT de la provincia de Puntarenas es planificable pero el 80% está ocupada. La situación anterior dificulta la planificación porque esta debe ajustarse a los usos establecidos, en lo posible, para evitar caos social y económico.

**Gráfico 1.3**  
**Uso de la ZMT de Guanacaste y Puntarenas en porcentajes**



Fuente: Proyecto ordenamiento ZMT, litoral Pacífico: Resultados finales. Presentación hecha por BID-Catastro ante Casa Presidencial, agosto 2011.

### Instrumentos para el ordenamiento

De acuerdo a la Ley N° 6043 el plan regulador costero es el instrumento obligatorio que faculta a los gobiernos locales a planificar, para ordenar la zona marítimo terrestre bajo su jurisdicción. Igualmente, la Ley de Planificación urbana (N° 4240), exige el ordenamiento de las propiedades privadas colindantes a estos territorios. De partida ya se evidencia un potencial conflicto, si no hay una fina coordinación y fiscalización, porque las escalas son disímiles y empatarlo requiere trabajo, capacidad técnica y voluntad para avanzar. Sin embargo, ello es el problema menor, el verdadero conflicto radica en la poca capacidad técnica que tienen las municipalidades para dirigir de manera protagónica un proceso de planificación y la descoordinación intra e interinstitucional.

El país ha hecho valiosos esfuerzos, en los últimos años, para dotar a los municipios costeros de planes reguladores. El ICT cambia la política de planificación costera parcial – financiada y elaborada por los desarrolladores interesados – a la planificación integral dirigida por esta entidad, PRODUS con fondos de TNC elaboró las propuestas de planes reguladores costeros de los Cantones de Osa y Golfito y recientemente el de la isla de Chira. Por su parte, el Programa de Regularización de Catastro y Registro, mediante el contrato RAC-43-1284, contrata a la empresa Estudios, Proyectos y Planificación S.A (EPYPSA) para que elabore propuestas de planes reguladores a nivel cantonal entre Bahía Salinas (norte Cantón de la Cruz y el Río Barú (sur cantón de Aguirre). En total se incluyeron 16 unidades territoriales; implicando 12 cantones y cuatro concejos de

distrito (mapa 1.4). Todas las iniciativas anteriores enfrentaron uno y mil inconvenientes, a tal punto de que, a la fecha ningún plan regulador, de éstos, está siendo implementado. El único que pasó los diversos niveles de aprobación, mediante una odisea, y se publicó en La Gaceta a finales 2012 (Gaceta del día viernes 7 de septiembre 2012), fue Carrillo. Sin embargo, la Sala Constitucional acogió un recurso interpuesto por un vecino y mientras ésta no se pronuncie la municipalidad continua sin su instrumento de gestión y desarrollo (Miranda Miriam, 2013).

**Mapa 1.4**  
**Cantones y Concejos de distritos trabajados por EPYPSA**



Los planes se elaboraron mediante un proceso altamente participativo, la figura 1.1 muestra las diversas etapas del proceso de elaboración de las propuestas de planes reguladores costeros.

**Figura 1.1**  
**Etapas del proceso de elaboración de las propuestas de planes reguladores costeros**



Fuente: Viales, R, 2012. Sistematización Proceso Participativo, para la elaboración de planes reguladores costeros. Programa BID-Catastro.


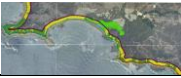
### Insumos y requisitos para el ordenamiento de la ZMT

El disponer de la totalidad de insumos fue uno de los principales barreras en el proceso de elaboración de planes reguladores para todos y cada uno de los que han emprendido esta tarea. El informe de gestión de la coordinación del Componente 2 (Miranda, 2011) presenta un análisis de este tema.

- Base cartográfica 1:5000
- Delimitación de la Zona Marítima terrestre del IGN
- Delimitación del Patrimonio Natural del Estado por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación
- Plan General de Uso del Suelo elaborado por el ICT
- Manual para la elaboración de planes reguladores costeros del ICT
- Índices de fragilidad ambiental aprobados por la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA)
- Propiedades inscritas y concesiones en ZMT
- Comisión Municipal nombrada por el Concejo Municipal respectivo

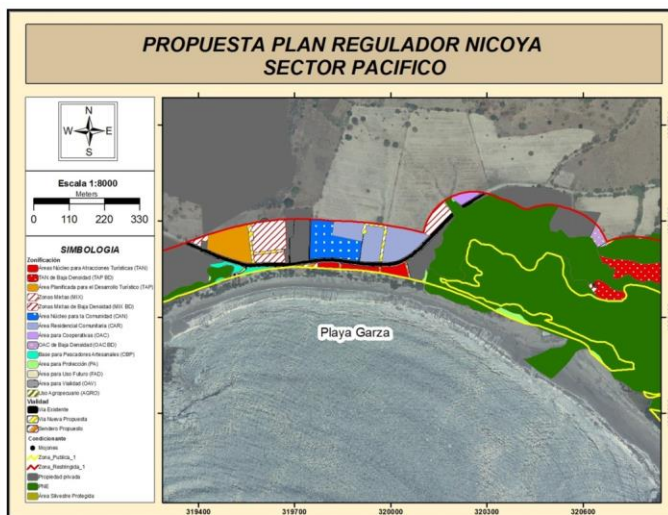
Todas las iniciativas mencionadas en párrafo previo enfrentaron la ausencia de insumos o la disposición parcial de los mismos.

Insumo	Responsable	Estado actual
Base cartográfica 1:5000. Para las zonas urbanas 1:000	IGN	Disponible para el 100 % territorio costero de Costa Rica. Cada gobierno municipal dispone de la misma

Delimitación de la Zona Marítima terrestre del	IGN 	Disponible la totalidad del litoral Pacífico. Oficializada la provincia de Guanacaste (gaceta N° XX). La provincia de Puntarenas dispone de todos los insumos y trabajo técnico. El IGN no lo ha oficializado. En el Caribe el IGN ha iniciado un proceso para aplicar la metodología que se aplicó en el Pacífico se espera que para finalizar 2013 se disponga del Caribe al 100% delimitado.
Delimitación del Patrimonio Natural del Estado	SINAC 	A la fecha el país dispone de la mayoría de las certificaciones de la costa Pacífica con excepciones de algunos sectores de ACOPAC
Plan General de Uso del Suelo elaborado por	ICT	Disponible
Manual para la elaboración de planes reguladores costeros	ICT	Disponible
Informe de Evaluación Ambiental Estratégica	SETENA	Setena intervenida
Propiedades inscritas y concesiones en ZMT	Registro Inmobiliario	Disponible
Comisión Municipal	Concejo Municipal	Nombradas por acuerdo municipal y siguiendo Ley de Planificación urbana.

### Ejemplo integrado de zonificación de la ZMT: Nicoya

- Delimitación de la zona marítima terrestre mediante la georreferenciación de mojones físicos y/o amojonamiento digital.
- Delimitación del Patrimonio Natural de Estado (PNE) de acuerdo a las certificaciones emitidas por cada una de las áreas de conservación
- Propuesta de zonificación con los usos correspondiente:



## Retos y oportunidades para el ordenamiento territorial en las zonas costeras

Oportunidades	Retos
Experiencia generada a nivel local y nacional para emprender procesos de planificación costera	Recuperar fincas inscritas ilegítimamente en ZMT
Conocimiento disponible sobre la ocupación y tenencia de la tierra a nivel de cantón y provincia	Resolver la ocupación de la zona pública
La mayoría de los insumos requeridos están disponibles	Delimitar la ZMT del litoral Caribe
	Mantener actualizados los insumos requeridos para los procesos de planificación
Existencia de un marco regulatorio	Elaborar las certificaciones de PNE de los sectores que aún están pendientes del litoral Pacífico y de la totalidad del litoral Caribe
El país dispone de un mapa catastral	Mantener actualizado el catastro de la ZMT entregado por BID-Catastro
	Clarificar/desenmarañar el marco normativo
	Actualizar permanentemente las bases de datos entregadas por BID-Catastro sobre la ocupación y tenencia de la tierra.
	Coordinación con la Oficina de Normalización Técnica de la Dirección General de Tributación Directa para ajustar las plataformas de valores a dinámica de las zonas costeras.
	Coordinación entre las áreas de conservación y los municipios para segregar el PNE de las concesiones dadas.
	Establecer una dinámica coordinación intra e inter-institucional con las diversas instituciones para evitar los cambios de reglamentos y directrices de manera espontánea desarticulada, que se convierten en barreras para el ordenamiento territorial.
	Establecimiento de procesos estandarizados
	Inscribir en el registro inmobiliario el Patrimonio Natural del Estado tal y cual se inscriben las concesiones, ello para dar sostenibilidad a las propuestas
	Mejorar considerablemente la capacidad técnica y tecnológica de los departamentos de zona marítima terrestre. Todo gobierno local debe conformar un sólido equipo técnico donde son indispensables un topógrafo, abogado, y un administrador, como mínimo. Los gobiernos locales deben interiorizarlo no como gasto sino como inversión que se recupera en el corto plazo.
	Conformar la comisión de planes reguladores como una instancia permanente asesora de los departamentos de ZMT.
	Despolitizar a nivel de consejos municipales los procesos de planificación territorial

La principal consecuencia social de una moratoria es hacer sostenible la incertidumbre de una comunidad/sociedad. La incertidumbre de que hoy estoy pero mañana no sé, o es posible que no, causa un daño social grave y va en contra del mejoramiento de las condiciones de vida por el contrario produce un deterioro de esta. El daño social está



muy relacionado con el daño económico dado que una comunidad que esté bajo moratoria no es atractiva para la inversión, para la creación de empleos, para mejorar en infraestructura y crear nuevas fuentes de empleo. Ello obliga a los habitantes a vivir de la informalidad y los condena a la pobreza a vivir llenos de limitaciones socio cómicas. Hay limitaciones en alimentación lo que está relacionada directamente con estilos de vida saludables y éstos con productividad.

## **Conflictividad por la tenencia y ocupación de la tierra en las áreas silvestres protegidas**

### **Introducción**

Las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) se crean en Costa Rica con el fin de resguardar y proteger ecosistemas. Las mismas están incorporadas al marco jurídico nacional mediante una ley específica o a través de un decreto ejecutivo. Existen 9 diferentes categorías de manejo: parques nacionales, refugios de vida silvestre, zonas protectoras, reservas forestales, refugios palustrinos, manglares humedales, reservas biológicas, reservas absolutas, reservas privadas, monumentos nacionales, corredores biológicos, áreas marinas protegidas y áreas marinas de manejo, entre otras.

Aunque el país es reconocido mundialmente por haber logrado incorporar alrededor de una cuarta parte de su territorio al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), en la práctica enfrenta importantes limitaciones/ barreras para un gestión adecuada de las ASP. Dada la espontaneidad y muy buenas intenciones con que se crearon la mayoría de éstas, no se fundamentaron en estudios técnicos previos y adecuados, y tampoco se cumplió con lo establecido en la ley/decreto de creación<sup>vii</sup>. El Estado creó las ASP con “gente dentro” algunos de manera legítima pero otros de forma ilegítima. Consecuentemente, hoy el SINAC se encuentra no solo amarrado sino anudado para la gestión requerida. Las ASP están ocupadas – con muy pocas excepciones –; ello causa conflictividad en diversos niveles: entre instituciones públicas – órganos contralores nacionales exigen al MINAE cumplir con la normativa –; entre privados y el MINAE; entre la sociedad civil y el MINAE. El Estado debe resolver en el corto plazo la conflictividad por la ocupación de las ASP; debe concordar su discurso hacia fuera con el accionar hacia dentro.

La conflictividad y caos por la tenencia y ocupación de la tierra en áreas silvestres protegidas no es un tema reciente, el Estado siempre ha tenido conocimiento de esta situación. Sin embargo, no se conocía la dimensión del problema dada la ausencia de información técnica y estadísticas estandarizadas. A partir de los insumos/información producidos por el Programa de Regularización de Catastro y Registro<sup>viii</sup> (PRCR), mediante el Componente 2: Regularización de los derechos de la propiedad inmueble en áreas bajo regímenes especiales, se genera información técnica e instrumentos, para mejorar la gestión y el ordenamiento de las ASP, al mismo tiempo que se crean capacidades técnicas y jurídicas a lo interno de las áreas de conservación para que impulsen procesos de regularización y recuperación de territorios declarados como ASP.

El reto que el país enfrenta para regularizar la tenencia y ocupación de la tierra en ASP es no solo complejo sino que oneroso, dada la ingobernabilidad que le caracteriza. Sin embargo, hoy dispone de la información, conocimiento, instrumentos y capacidades requeridas para iniciar un trabajo dirigido a buscar el diálogo con los que se sienten afectados y lo más importante a tomar decisiones fundamentadas técnicamente. Entre más posponga el actuar, más se acerca al caos social que está en las puertas. En la medida que avance puede ir integrando las ASP al desarrollo nacional y al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones que las circundan. El presente artículo presenta de manera resumida y con algunos ejemplos concretos la conflictividad por la tenencia y ocupación de la tierra en ASP.

### **Marco Institucional**<sup>ix</sup>

Costa Rica dispone de un enmarañado marco institucional para la protección de los recursos naturales donde el traslape de competencias y una débil gobernanza es evidente. Los convenios, convenciones y protocolos internacionales, ratificados mediante leyes específicas, respaldan el marco jurídico nacional. La Constitución Política de la República de Costa Rica responsabiliza al Estado de la protección del ambiente: *“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”* (Artículo N° 50 Constitución Política de la República de Costa Rica).

El Ministerio de Ambiente y Energía, mediante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), es el ente responsable de ejecutar el mencionado mandato constitucional. El SINAC está conformado por once unidades administrativas regionales, denominadas áreas de conservación, de las cuales diez son continentales y una marina. En su conjunto, conforman el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC)<sup>x</sup> que es la máxima autoridad institucional del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

Sin embargo, a pesar de una estructura organizacional consolidada, de un marco legal amplio, instrumentos de gestión disponibles<sup>xi</sup>, políticas y estrategias desarrolladas, la sociedad civil empoderada, y los órganos contralores activos, el Estado enfrenta conflictos socio-ambientales por el uso de recursos naturales y la ocupación legítima e ilegítima en la mayoría de las ASP. El Estado cada vez se enmaraña más porque ha evadido la responsabilidad que le da el mandato constitucional y en su lugar busca soluciones que vienen a posponer los conflictos en lugar de trabajar en la resolución de los mismos. En septiembre 2012 se incorpora al marco jurídico la Ley N° 9073: Protección a los Ocupantes de Zonas clasificadas como Especiales. En su artículo primero establece que se suspenderá el desalojo de personas, demolición de obras, suspensión de actividades y proyectos en la zona marítimo-terrestre, zona fronteriza y patrimonio natural del Estado por un período de dos años. Dado que las ASP son patrimonio Natural de Estado, la ley podría incentivar la ocupación o invasión de éstas porque hay una moratoria

por 24 meses. El Estado por querer disminuir conflictos en ZMT puede generar grandes conflictos en las ASP (Herrera, Juan Manuel, 2013, Comunicación personal).

Con fines ilustrativos se mencionan: Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, Parques Nacionales – Marino Las Baulas, Diría, Barra Honda –, Reserva Forestal Golfo Dulce / Los Santos, Humedal Nacional Térraba-Sierpe, entre muchas otras ASP que enfrentan la conflictividad cotidianamente. Muy pocas ASP son las que no enfrentan conflictos por la tenencia y ocupación de la tierra<sup>xii</sup>, aunque si hay evidencias de tensión por el uso de los recursos, por ejemplo la caza.

### **Conflictos socio-ambientales en las áreas silvestres protegidas**

Las ASP enfrentan permanentemente un conjunto de conflictos de diversa índole. Para la organización de esta ponencia se ha desarrollado una tipología de conflictos socio-ambientales, entre algunos: delimitación de las Áreas Silvestres Protegidas, traslape entre Áreas Silvestres Protegidas y territorios indígenas o asentamientos del Instituto de Desarrollo Rural, conflictos por la ocupación y tenencia de la tierra en áreas silvestres protegidas, conflictos por la titulación/concesiones en humedales y manglares, conflictos por el precio de la tierra en ASP, conflictos en la áreas marinas protegidas, y otros conflictos socio ambientales.

### **Delimitación de las Áreas Silvestres Protegidas**

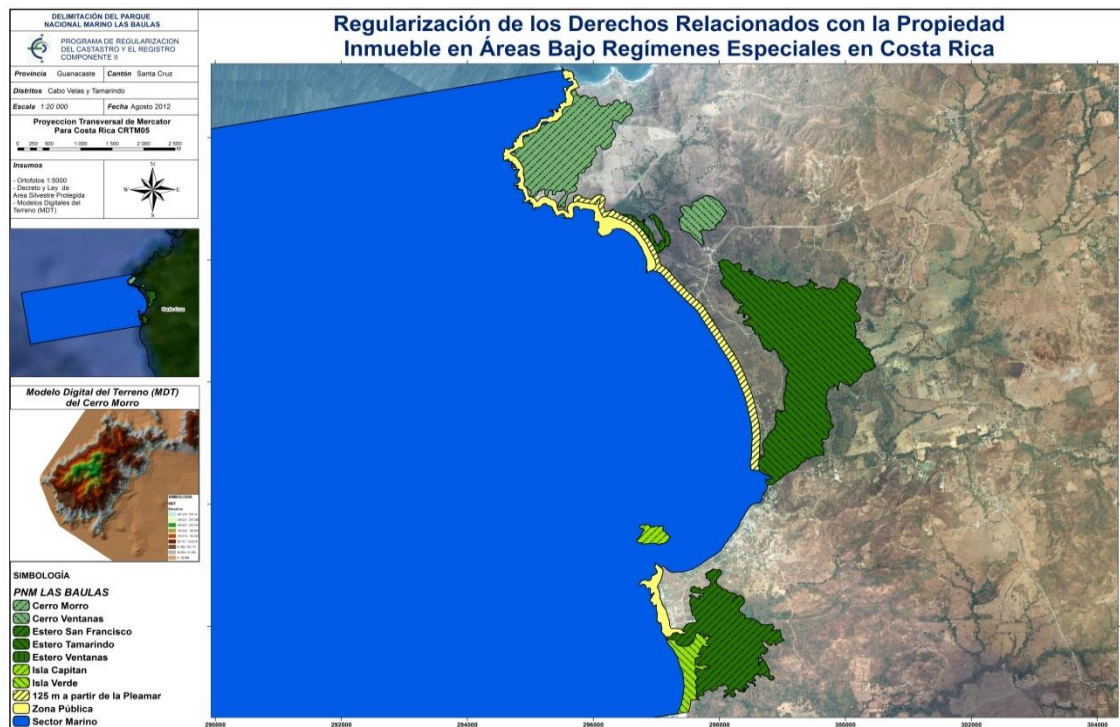
Las Áreas Silvestres Protegidas se establecen mediante una ley específica o un decreto ejecutivo. Los linderos se definen de acuerdo a coordenadas Este y Norte de los puntos que describen el territorio, referidas generalmente al sistema de coordenadas anterior<sup>xiii</sup> Lambert Costa Rica Norte o Lambert Costa Rica Sur; adicionalmente, en la mayoría de los casos, las coordenadas se acompañan de descripciones literales de elementos físicos – ríos, montañas, calles públicas, y curvas de nivel –, entre otros.

En muchos casos, las leyes o decretos presentan puntos mal ubicados o coordenadas erradas, ya sea por error en la definición de las mismas o en la transcripción en el texto. Lo anterior es producto de delimitaciones elaboradas con metodologías e instrumentos tecnológicos poco precisos, ausencia de verificación de campo, y uso de cartografía a escala 1:50000, la cual carece de exactitud en la definición de los elementos espaciales.

Los traspiés en las delimitaciones de las ASP generan conflictos y tensiones a los responsables de la gestión, conflictos que se extienden por años y donde tiene que interceder un tercero para definir linderos. Por ejemplo, los linderos del RNVS Ostional se clarificaron 25 años después de su creación, mediante intervención de la Procuraduría General de la República (Oficio C-364, octubre 2008, enviado por la PGR al Programa BID-Catastro). Realidades como la anterior generan dudas y reacciones conflictivas por parte de los pobladores, poseedores, propietarios y en las mismas autoridades que administran el ASP. Consecuentemente, las delimitaciones confusas son una barrera para la gestión sostenible y adecuada lo que impacta negativamente en la gobernanza de las ASP.

Un ejemplo representativo es el caso de la imprecisión de los linderos del Parque Nacional Marino Las Baulas (PNMB). En éste se incorporan dos elementos geográficos a saber: el Cerro Morro e Isla Verde; ello ha causado polémica desde su creación porque el Estado había sido incapaz de delimitar ambos a pesar de que entes contralores lo habían solicitado en reiteradas ocasiones. Finalmente, el Programa BID- Catastro, a petición del área de Conservación Tempisque, utilizando el modelo de elevación digital y otros instrumentos de gran precisión logra establecer la primera delimitación completa del PNMB (mapa 2.1). Delimitación que se hace trasladando a la cartografía los linderos literales tanto del Decreto Ejecutivo número 20518 del 5 de junio de 1991, como de la Ley número 7524 del 10 de julio de 1995. La delimitación se entrega al ACT en el año 2010; sin embargo, la misma no ha sido socializada por el SINAC argumentando que la misma debe ser oficializada. Ello es absolutamente improcedente porque un acto administrativo no debe estar sobre las normas de creación. El SINAC debe enviar la delimitación al Registro inmobiliario y a la Municipalidad de Santa Cruz para que se tomen las medidas para evitar que se continúe con la segregación del parque nacional.

## Mapa 2.1 Delimitación Parque Nacional Marino Las Baulas



Fuente: Componente 2 PRCR, 2012.

El país, hoy dispone de las herramientas requeridas para corregir los errores en las delimitaciones de ASP. La cartografía digital y ortofotos a escala 1:5000, instrumentos de posicionamiento global precisos, y las capacidades creadas a lo interno de las áreas de conservación y de la Secretaría Ejecutiva del SINAC por el Programa de Regularización de Catastro y Registro<sup>xiv</sup>, obligan al Estado, no solo a revisar las

delimitaciones definidas en leyes y decretos, sino que a identificar las inconsistencias y a tomar las decisiones necesarias para mejorar la gestión y las relaciones con las comunidades circundantes o inmersas en las ASP, para beneficio de la protección de los recursos y el uso sostenible de éstos y con ello cumplir con el artículo N° 50 de la Constitución Política, mencionado anteriormente.

Una vez identificadas las inconsistencias, el saneamiento se debe efectuar mediante un decreto que debe ser sustentado a partir de un estudio técnico catastral y legal. Un decreto permite actualizar la delimitación al sistema de referencia oficial, corregir los errores de coordenadas / límites físicos, incorporar fincas que el Estado ha adquirido en las colindancias, o bien clarificar los linderos utilizando elementos geográficos e instrumentos tecnológicos precisos. Desde el año 2010, el SINAC tiene en su poder 6 propuestas de corrección de linderos de ASP con sus respectivos estudios técnicos, elaborados de forma conjunta entre las áreas de conservación y el PRCR (Proyecto BID-Catastro, 2012<sup>xv</sup>).

El SINAC hoy está en capacidad y tiene la obligación de publicitar de manera georeferenciada y actualizada los linderos de cada una de las ASP que conforman el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Además debe coordinar con el Registro Inmobiliario su inscripción – si esta no es posible porque hay fincas inscritas de privados – al menos debe dibujar el contorno de éstas en el mapa catastral de Costa Rica. Lo anterior sería un gran avance para mejorar la seguridad jurídica de las ASP y la gobernanza del SINAC.

### **Traslape entre Áreas Silvestres Protegidas y territorios indígenas o asentamientos del Instituto de Desarrollo Rural**

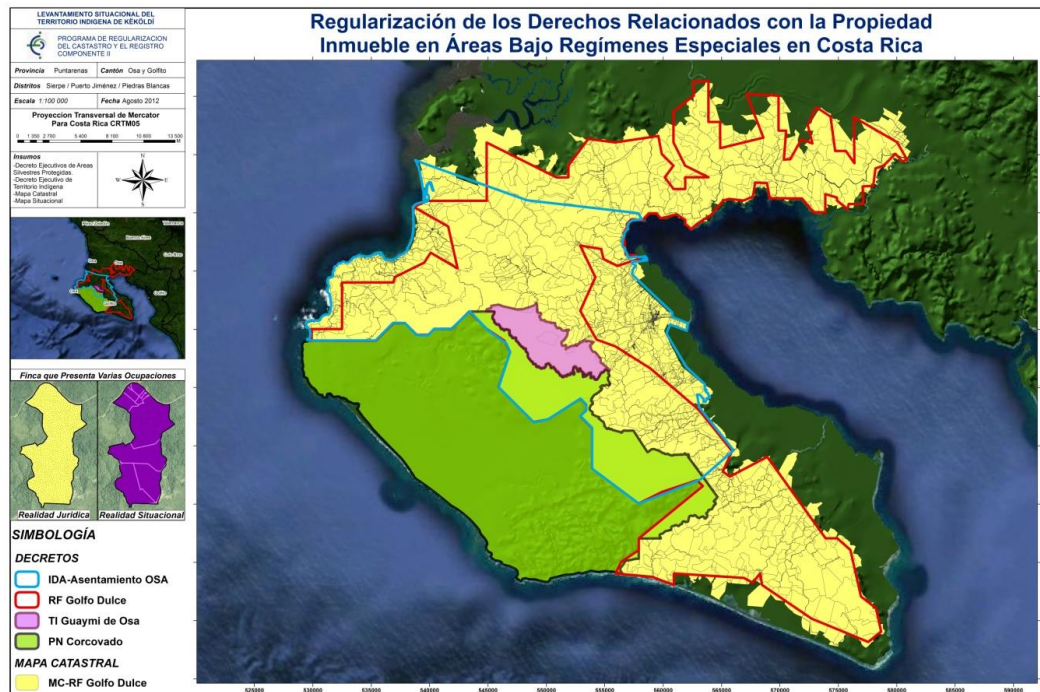
Como consecuencia de lo mencionado, es bastante común que dos o más áreas protegidas se encuentren traslapadas, aunque genera confusión en cuanto al ordenamiento jurídico que las rige, no representa un problema complejo debido a que la administración corresponde a la misma institución. La situación se agrava cuando el traslape se presenta con un territorio indígena o un asentamiento campesino administrado por del Instituto de Desarrollo Rural (INDER). El área traslapada genera graves conflictos en cuanto a la tenencia de la tierra, debido a que existe incertidumbre sobre la situación jurídica de los pobladores de la zona en traslape. Ello especialmente porque los territorios SINAC, INDER e indígenas tienen regímenes jurídicos totalmente contrapuestos. Consecuentemente, debido a que no está claramente definido a quien le corresponde la administración en la zona de conflicto hay tensión y deterioro de relaciones interinstitucionales en detrimento de la gobernanza de las ASP.

Un ejemplo, entre muchos, de conflictos por traslape, se ubica en la península de Osa: la Reserva Forestal Golfo Dulce (RFGD)<sup>xvi</sup>, el Asentamiento Osa Forestal administrado por el INDER, el Parque Nacional Corcovado y el territorio indígena Guaimí de Osa comparten, en alguna medida territorios, pero con régimen jurídico contrapuesto (mapa 2.2). En estos territorios de conjuntan todos los elementos de la in-gobernanza como producto de la no toma de decisiones adecuadas del Estado – por el contrario el Estado

ha contribuido a enmarañar más los conflictos, por ejemplo, la ampliación del territorio indígena sobre el Parque Nacional de Corcovado<sup>xvii</sup> —.

## Mapa 2.2

### Traslapes entre RFGD, Asentamiento Osa Forestal, Parque Nacional Corcovado y TI Guaimí de Osa



Fuente: Componente 2 PRCR, 2012.

La conflictividad por la gestión y por la ocupación de la tierra se ha arrastrado por décadas. Existe tensiones interinstitucionales muy graves, así como enfrentamientos de individuos y comunidades con ACOSA, INDER y la Asociación de Desarrollo de Guaimí de Osa. Los nudos legales, la descoordinación inter institucional, conjuntamente con la inacción estatal o la acción estatal errónea han hecho sostenibles los conflictos derivados de la tenencia y ocupación de la tierra así como por el uso de los recursos. Este conflicto es muy difícil de resolver pero el Estado debe de dejar de postergar la situación, debe tomarlo con responsabilidad y valentía hoy que dispone de los insumos técnicos requeridos.

El Programa BID- Catastro no solo elaboró el mapa catastral de estos territorios, entre muchos otros insumos, sino que capacitó a las diversas instituciones a hacer uso de la información para utilizarla como herramienta para la regularización, asimismo, elaboró conjuntamente con las instituciones y grupos comunales, mediante un proceso altamente participativo y dinámico, una propuesta legal con los respectivos fundamentos técnicos, que corrige en gran parte la problemática de tenencia y ocupación de la tierra en los mencionados territorios. La misma se entregó a la Presidencia del INDER al inicio de la

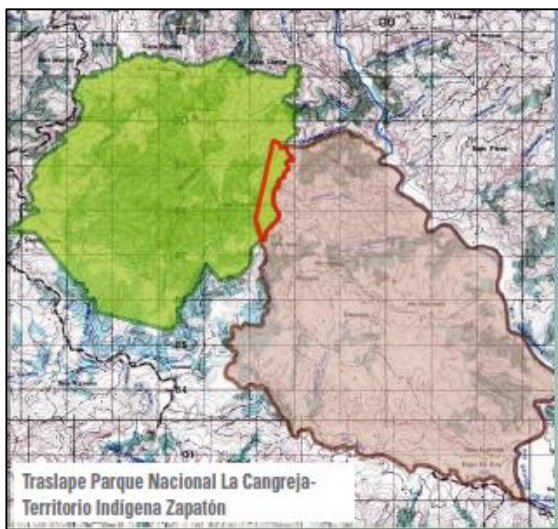


presente administración pero nunca se tramitó. En otras palabras el Estado continúa sin querer realmente resolver los conflictos asociados a las áreas silvestres protegidas.

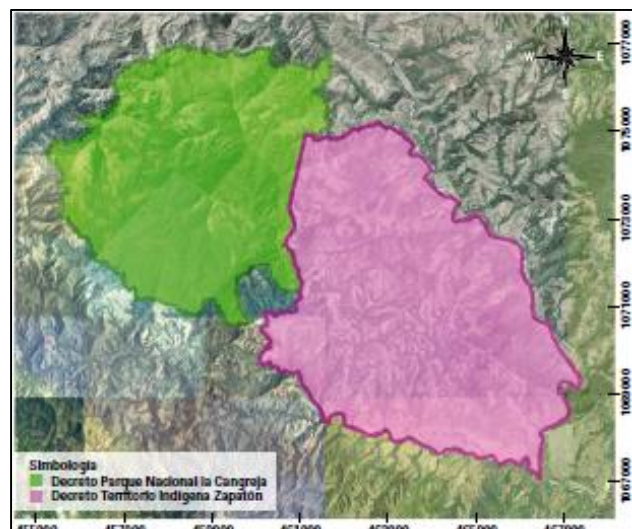
Un ejemplo, de conflictos por traslapes, fácil de resolver, se presenta entre el Parque Nacional La Cangreja y el territorio indígena Zapatón. Un total de 71 ha están sobrepuestas, como consecuencia de errores de un decreto ejecutivo de ampliación (2003) que describió incorrectamente los límites. Posteriormente, en el año 2005, se efectúa una modificación del decreto, pero mantuvo el error. El Programa de Regularización de Catastro y Registro impulsó desde el 2008 una propuesta de modificación de decreto para sanearlo, trabajo conjunto con el Área de Conservación Pacífico Central y la Asociación de Desarrollo Indígena de Zapatón; sin embargo a la fecha el mismo no ha sido tramitado por parte del SINAC (Expediente 01-017-2008, Oficina Interinstitucional, componente 2 PRCR).

### Mapas 2.3

#### Traslape Parque Nacional La Cangreja-Territorio indígena Zapatón



Decretos traslapados



Propuesta nuevo decreto

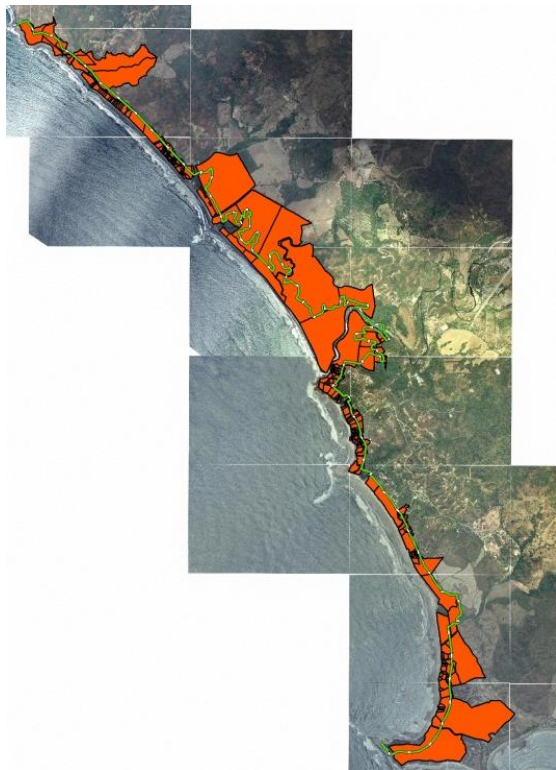
Fuente: Regularización de los derechos relacionados con la propiedad inmueble en Áreas Bajo Regímenes Especiales. Componente 2 PRCR, 2012.

### Conflictos por la ocupación y tenencia de la tierra en áreas silvestres protegidas

La mayor parte de las áreas silvestres protegidas presentan conflictos por la ocupación y tenencia de la tierra. Problemas que han escalado, con los años; actualmente se identifican poblaciones muy opuestas al MINAE, los pobladores perciben a esta institución como “enemigo”, en lugar de verlo como oportunidad para su desarrollo, lo caracterizan como una barrera para el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones que circundan las ASP. En las ASP coexisten propietarios, poseedores y ocupantes. Estas condiciones aplican para casi todas las áreas protegidas, sin embargo, las soluciones dependen de la categoría de manejo establecida para el ASP, algunas s permiten la propiedad privada.



## Mapa 2.4 Mapa de tenencia de la tierra RNVS Ostional



Fuente: Componente 2 PRCR, 2012.

De acuerdo al marco jurídico nacional para las propiedades legítimamente inscritas – fincas inscritas ante el Registro público antes de la creación del ASP – lo que procede es la expropiación y la respectiva indemnización. Sin embargo, el Estado ha actuado muy lento o bien no ha actuado, ello ha promovido la segregación<sup>xviii</sup> en contra de la seguridad jurídica de las ASP. Adicionalmente, se identifican fincas inscritas posterior a la creación del área protegida, mediante informaciones posesorias, para estas lo que procede es el desalojo y la recuperación de la finca para El Estado. En este sentido se logró la recuperación de una finca en el RNVS Ostional.

Asimismo, existen posesiones previas a la constitución del área protegida, para este caso el ocupante tiene derecho a tramitar la información posesoria para titular el bien para que luego el mismo sea adquirido por el Estado mediante expropiación e indemnización. En los casos de posesiones posteriores a la creación del área protegida, lo que procede es el desalojo administrativo y la recuperación del terreno para el Estado.

Las causas de la ocupación de las ASP son variadas y obedecen a diversos factores tal y cual se mencionó en los dos casos anteriores. Sin embargo, en muchos casos la normativa es clara pero en el territorio la gestión de las áreas protegidas se lleva a cabo sin instrumentos técnicos y tecnológicos adecuados y sin el personal técnico necesario;

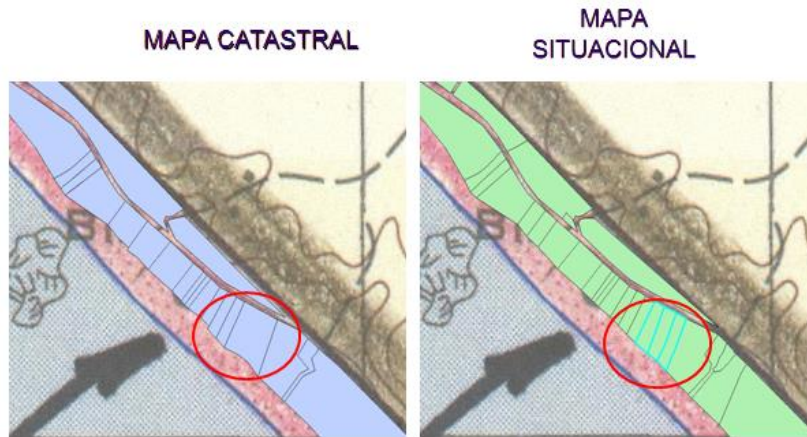
la mayoría de las ASP no disponen del personal técnico requerido para administrar el territorio y para responder a los objetivos de creación de la misma.

Por ejemplo, el RNVS Ostional<sup>xix</sup> se creó en la Zona Marítimo-Terrestre (ZMT), la cual constituye parte del Patrimonio Natural del Estado (PNE). Esta ASP se crea como refugio mixto, pero al estar sobre la ZMT, no permite la propiedad privada, ni ningún tipo de ocupación. Sin embargo, el RNVS Ostional es constituido sobre un territorio ocupado casi en su totalidad por diferentes tipos de ocupantes, unos con propiedad inscrita en el Registro Inmobiliario, ocupantes con permiso de uso, figura creada por la municipalidad para legitimar a los ocupantes en aquellas zonas sin plan regulador.

De acuerdo al levantamiento catastral y de tenencia de la tierra elaborado por el componente 2 del Programa de Regularización de Catastro y Registro, se identificaron 158 fincas inscritas según datos del Registro Inmobiliario, de las cuales 103 se encuentran afectadas parcialmente por el refugio y 55 se encuentran totalmente dentro del mismo. Además, muchas fincas están ocupando total o parcialmente ecosistemas de manglar que son zona pública.

El levantamiento de tenencia – corresponde a identificar y describir los terrenos en un mapa catastral de acuerdo a la realidad –. Mientras que en el Registro Inmobiliario existe una sola finca inscrita, en el terreno está subdividida; en el mapa de tenencia de representan todas las ocupaciones. Las 158 fincas, “se segregaron” en 305 terrenos donde habita un total de 684 habitantes que en su mayoría dependen de la extracción y venta de los huevos de tortuga, especie que protege el ASP.

**Mapa 2.5**  
**Mapa catastral y mapa de tenencia de la tierra del RNVS**



Fuente: Componente 2, PRCR, 2012.

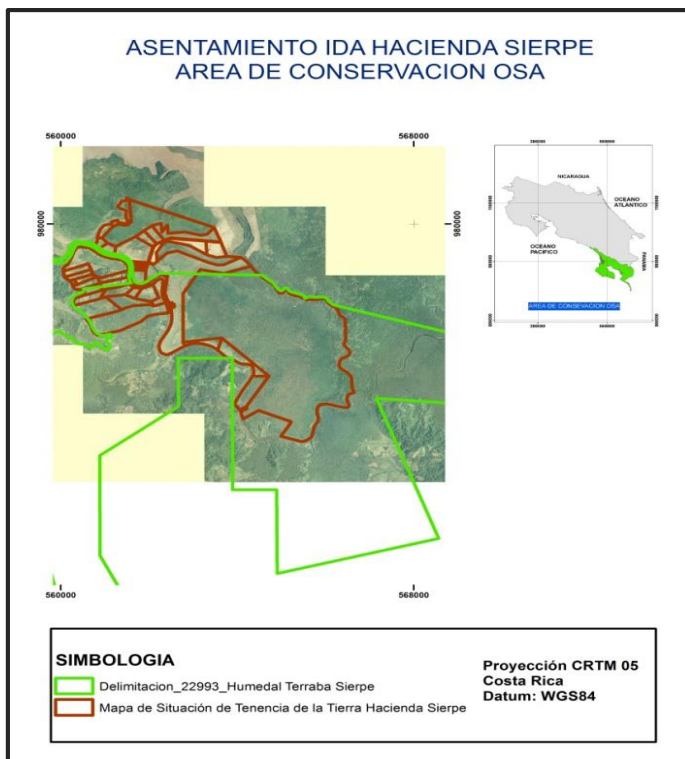
El Programa BID-Catastro conjuntamente con el Área de Conservación Tempisque, la Asociación de Desarrollo de Ostional y una Comisión local elaboró una propuesta de ley fundamentada técnicamente que resuelve buena parte de los conflictos de esta ASP. La propuesta ingresó a la corriente legislativa como proyecto de ley el 7 de septiembre del 2009, correspondiéndole el expediente número 17512 fue a Comisión de Ambiente donde

se discutió ampliamente hasta finalizar la administración anterior. Durante la presente administración el expediente no se ha movido.

### Conflictos por la titulación/concesiones en humedales y manglares

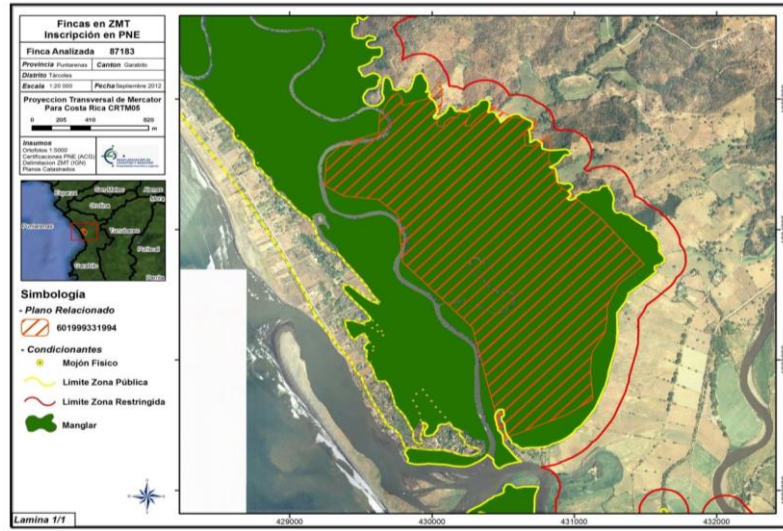
La ausencia de coordinación entre las diversas organizaciones ha llevado a que se titulen los humedales y manglares aunque sean zona pública o bien a que se otorguen concesiones sobre éstos, por parte de los gobiernos locales. Un ejemplo representativo lo constituye el Asentamiento Hacienda Sierpe. El Instituto Desarrollo Agropecuario (hoy INDER) entregó títulos de propiedad a poseedores en el Humedal Nacional Terraba Sierpe, sitio Ramsar. El mapa catastral evidenció que en el Registro Inmobiliario existen 4 fincas inscritas. Asimismo, el mapa de tenencia de tierra muestra, 61 ocupaciones. El mapa 2.6 muestra parte de la delimitación del Humedal Terraba Sierpe. Por su parte el mapa 2.7 ejemplifica una finca inscrita en el Distrito de Colorado, Abangares.

**Mapa 2.6**  
**Mapa de tenencia Hacienda Sierpe**



Fuente: Componente 2, PRCR.

## Mapa 2.7 Finca inscrita en manglar Colorado de Abangares



Fuente: Componente 2, PRCR.

### Conflictos por el precio de la tierra en áreas silvestres protegidas

El país enfrenta una diversidad de conflictos por el precio de la tierra en las ASP. En algunos casos las tierras son sobre valoradas mientras que en otros sub valoradas, el enfrentar ambas situaciones acarrea problemas de gobernabilidad a las áreas de conservación y al SINAC en general.

El mejor ejemplo de sobrevaloración es el caso “Unглаube” en el Parque Nacional Marino Las Baulas. El Estado sobrevaloró en 822% comparado con valoraciones del año anterior a propiedades de características semejantes (El país, Costa Rica, 10 octubre 2012). El Tribunal Arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI), sentenció al país a pagar en mayo 2012, más de 4 millones de dólares a los esposos Unглаube como pago por 33.5 ha dentro del PNMB. Ello es altamente preocupante dada la cantidad de propiedades privadas identificadas dentro del PNMB. De acuerdo a un estudio preliminar de antecedentes registrales y catastrales realizados por el PRCR en 2010 se evidencia que la mayor parte de las fincas inscritas en este parque nacional fueron inscritas de manera ilegítima lo que significa que el Estado no tendría que pagarlas (ver Informe Dr. Edgar Fernández, 2010, Unidad Ejecutora BID- Catastro).

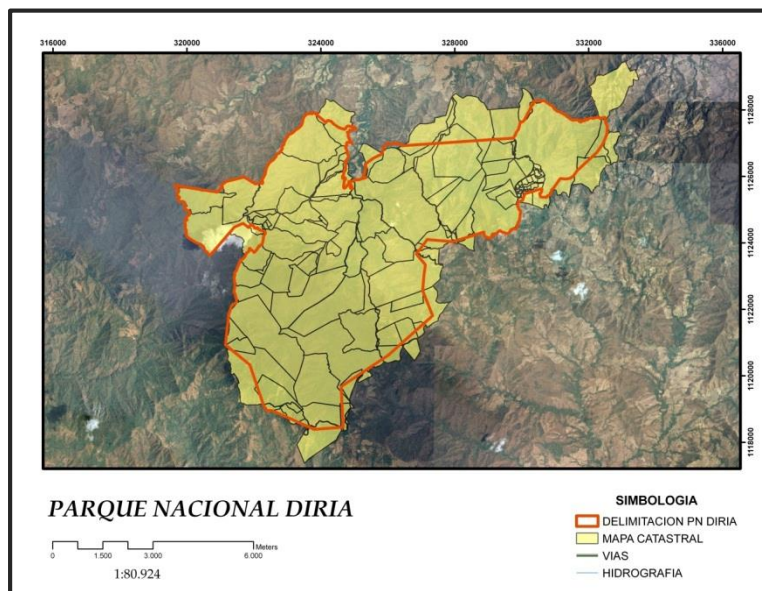
En sentido contrario, existen actualmente dos juicios ordinarios contra el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y otros, ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, interpuestos por la Asociación Pro Conservación y Defensa de los Recursos Naturales y Culturales de la Provincia de Guanacaste, con los que se pretenden anular los actos administrativos correspondientes a la titulación hecha por el ITCO de tales terrenos, y así reivindicarlos como bienes de patrimonio público; uno de esos procesos contenciosos es el que tiene el número de expediente judicial 08-001403-1027-CA.



Llama la atención la limitada visión y la inacción del SINAC para prever conflictos de esta naturaleza. Esta institución debió haber apelado la sobre valoración elaborada por la Dirección General de Tributación Directa –se evidencia inacción por parte del SINAC–. Hoy el SINAC dispone de una metodología, facilitada por el PRCR, de valoración establecida específicamente para valorar terrenos dentro de los parques nacionales y no aplicar la metodología de mercado utilizada por el Estado (Otoya Marco, 2011).

La sub valoración de precios también impacta la gobernanza y la gestión de las ASP. Terrenos dentro de parques nacionales son valorados muy bajos, se aplica la valoración de mercado y al estar lejos de centros de población y vías, el resultado es un muy bajo valor. Ello hace poco atractivo, para los dueños/poseedores, establecer un proceso de negociación. Un ejemplo representativo se encuentra en el Parque Nacional Diría, el mapa catastral evidenció un total de 177 predios, de los cuales 113 se asocian a finca inscrita. Ninguno de los ocupantes está interesado en vender porque el precio establecido por la Dirección General de Tributación Directa es de 1 millón de colones la ha, lo que significa que con lo obtenido por la venta no podrán comprar ninguna otra propiedad. El conflicto consiste en que por un lado no se les permite desarrollar actividad económica alguna, y por el otro el valor ofrecido es sumamente bajo. Consecuentemente, los objetivos de conservación están en riesgo.

**Mapa 2.8**  
**Mapa catastral Parque Nacional Diría**



Fuente: Componente 2, PRCR.

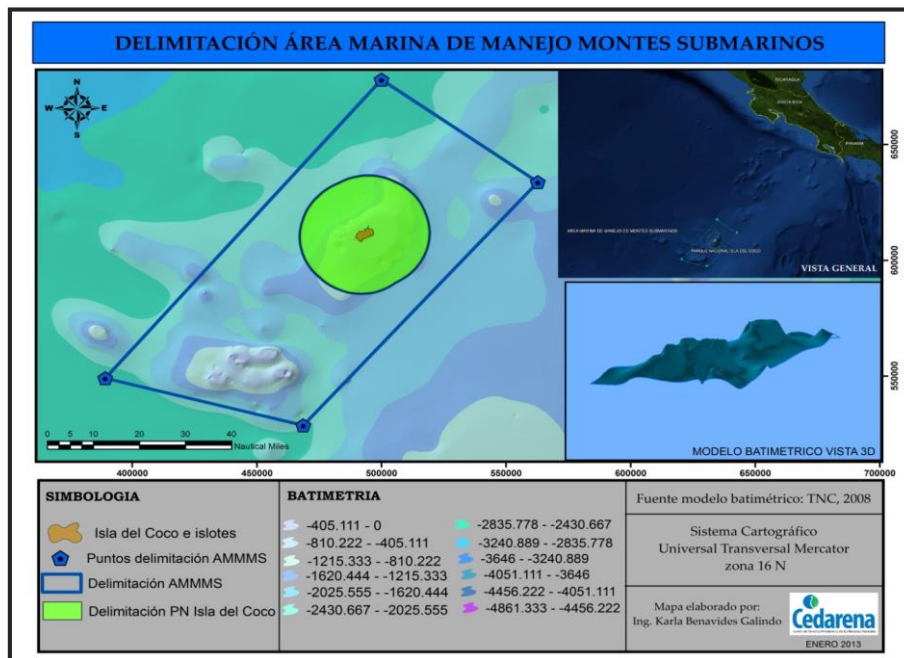
### **Conflictos en las áreas marinas protegidas**

Las áreas marinas protegidas también enfrentan un abanico de conflictos por el uso los recursos naturales, ello como consecuencia de que el ordenamiento espacial marino (OEM) es una tarea que el país ha retrasado, a pesar de que desde el mayo 1992, mediante ley No 7291, ratificó el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos

del Mar. El Informe de la Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina (junio 2012) evidencia la compleja realidad de los ambientes marinos y costeros de Costa Rica. La institucionalidad costarricense no ha logrado manejar estos espacios tomando en consideración los requerimientos biofísicos de las especies y los requerimientos de los ecosistemas para mantener sus funciones. Lo anterior, a pesar de los esfuerzos que viene haciendo el Estado, conjuntamente con algunas organizaciones no gubernamentales, para la definición y establecimiento de estructuras de planificación y manejo marino (Marviva, 2013).

Las ONGs han jugado papel muy importante en la protección de las áreas marinas, destacan Marviva, Conservación Internacional, Costa Rica por Siempre, Misión Tiburón, Amigos de la Isla del Coco, entre otras. Hoy el SINAC dispone de la Estrategia de Control y Vigilancia Marina, de una guía para el ordenamiento espacial marino, el Parque Nacional Marino Isla del Coco tiene su plan de manejo y el del Área Marina de Manejo Montes Submarinos (mapa 2.9) está elaborado en proceso de aprobación. Sin embargo, las posiciones encontradas entre el ACMIC y los sectores de pesca artesanal e Incopesca hace complicada la implementación del mismo.

**Mapa 2.9**  
**Delimitación Área Marina de Manejo Montes Submarinos**



Fuente: Diagnóstico Plan de Manejo AMM MS, 2013.

### Otros conflictos socio ambientales

Además de los conflictos analizados, existen otros tipos de conflictos socio-ambientales asociados a la extracción/uso de los recursos objeto de conservación por las ASP. La caza y extracción de la vida silvestre terrestre, los incendios forestales, la sobrepesca, la pesca ilegal y el uso de los recursos naturales (agua, piedra, arena, entre otros).

La protección versus el uso del recurso hídrico es la principal causa de conflictos entre las autoridades del MINAE, SENARA y los usuarios del recursos. La conflictividad está estrechamente relacionada al desarrollo urbanístico, particularmente en zonas costeras y en las zonas altas de la GAM; La expansión urbana desordenada producto de la ausencia de instrumentos de ordenamiento territorial –planes reguladores urbanos y costeros–, por el no cumplimiento de las normas establecidas y por la descoordinación intra e inter institucional.

El enmarañado marco jurídico, donde un conjunto de instituciones públicas tienen competencias, y cada cual trabaja independiente sin coordinar con la otra, hace que el proceso de planificación territorial y la aprobación de los planes reguladores sea prácticamente imposible o en el mejor de los casos se lleva varios años. Para ilustrar, en marzo 2013, la Junta Directiva de SENARA mediante acuerdo N° 4536 y obedeciendo el Voto de Sala Constitucional N° 8892-2012, remite a los gobiernos locales el mapa de vulnerabilidad hídrica para su acatamiento. Ello significa que en muchos cantones no puede haber desarrollo alguno en la zona costera, tal es el caso de Santa Cruz y Nicoya.

Otro problema ambiental corresponde al manejo de las aguas servidas, tema que debe atender los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio, se cita el caso de Parque Nacional Manuel Antonio, en donde el Ministerio de Salud el 12 de febrero emite orden sanitaria contra el Parque para que construya “un sistema adecuado para la disposición de las aguas negras y servidas” que estaban contaminando el área protegida. La contaminación de la laguna interna del parque reveló valores de 46.000 unidades de coliformes fecales por cada 100 mililitros cuando lo adecuado debe ser inferior a 240 coliformes fecales por cada 100 mililitros (Corrales, L. 2009).

### **Aporte de las ASP a la economía costarricense**

Las áreas silvestres protegidas brindan una gran variedad de beneficios económicos y sociales tanto a nivel local como regional y nacional.

De acuerdo a un estudio realizado por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional (CINPE-UNA) y el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) en 2004, una de las actividades socioeconómicas que mayor estímulo ha presentado por los PN y RB ha sido el turismo, que ha permitido un ingreso monetario de 1.137 millones de colones por la visita de 933.000 turistas en el año 2002<sup>xx</sup>.

Sin embargo la actividad turística no es la única que se ve impulsada por la existencia de los ASP, actividades como la generación de energía hidroeléctrica, actividades conexas al turismo (alojamiento, alimentación, transporte), investigación y bioprospección, pago por servicios ambientales, captación de agua para actividades agrícolas<sup>xxi</sup>, entradas a los parques y la compra de tierras son también impulsadas por la existencia de estas áreas de conservación cuyo impacto a nivel social reside en mayor generación de empleo por parte de las actividades influenciadas así como para la misma gestión de los parques y reservas.



Para el año 2009 se estima que la generación de ingreso e inversión atribuibles a los parques nacionales y las reservas biológicas ascendió al 5% del PIB, correspondiente a una suma total de 778.148 millones de colones en precios del 2009<sup>xxii</sup>. Las principales actividades y personas beneficiadas por estos ingresos son<sup>xxiii</sup>:

- Turismo a nivel nacional (actividades socioeconómicas y personas relacionadas con PNRB).
- Hoteleros y pequeñas empresas de alojamiento (cabinas y albergues).
- Servicios de alimentación (dueños como personal).
- Actividades de entretenimiento (tour operadores, guías.)
- Disponibilidad en cantidad y calidad agua para generación de energía hidroeléctrica.
- Ingresos por concepto de entrada a PNRB.
- Recursos para la conservación de áreas silvestres (MINAET-SINAC).
- Pago de servicios ambientales a propietarios privados.
- Contribución a la conservación de la biodiversidad (fondos para investigación, bioprospección, Universidad y ONG's).

Otras actividades como la inversión extranjera directa orientada al desarrollo inmobiliario turístico ha sido influenciada por la existencia de Parques Nacionales y Reservas Biológicas, sean construcción de grandes cadenas hoteleras o de residencias rodeadas de naturaleza. De acuerdo a Moreno... [et. al] el ICT indica que los proyectos tramitados se asocian principalmente con la llegada de nuevas cadenas hoteleras y la renovación de hoteles locales.

Respecto al desarrollo eléctrico, este permite el crecimiento y desarrollo económico del país, al satisfacer las necesidades de la población (iluminación, cocción, calefacción) y de los sectores productivos. El recurso hídrico disponible en Costa Rica, permitió en el 2009 que la producción de energía hidroeléctrica cubriera el 78% de la energía total generada en el año.

La presencia y buen manejo de las ASP<sup>xxiv</sup>, permiten la regulación del ciclo hidrológico del agua, la conservación de la calidad del agua, el control de la erosión del suelo y sedimentación y el mantenimiento de los hábitats acuáticos, aspectos que tienen una incidencia positiva en la generación de energía hidroeléctrica en el país.

Moreno... [et al], 2010. Indica que los ingresos generados al sector energía por aporte de las ASP, se estima en un monto total aproximado de 220.6 millones de dólares en el 2007, 294.4 millones de dólares para el 2008 y 357.9 millones de dólares para el 2009.

Las ASP también contribuyen a la generación de empleo, para la protección de áreas silvestres, por ejemplo en 2006 la cantidad de personas empleadas era de 500 funcionarios, y para el 2009 dicha cifra aumentó en 87 funcionarios adicionales.

Los aportes anteriormente citados corresponden en términos generales a la incidencia de las ASP a nivel nacional, sin embargo el impacto que cada uno de los Parques Nacionales y Reservas Biológicas pueda tener a nivel local, regional y nacional es diverso ya sea por aspectos culturales, geográficos y sociales.

### **Construcción de la Trocha fronteriza**

Por muchos años ha existido un conflicto entre Costa Rica y Nicaragua por la soberanía de la zona limítrofe, principalmente lo que corresponde a la navegación de ambos países en el Río San Juan, del cual Nicaragua tiene completa soberanía y Costa Rica tiene derecho a la navegación con fines turísticos y comerciales.

En Octubre del año 2010 se da una nueva disputa por las zonas que definen la frontera entre ambos países, debido a que Nicaragua hace un dragado en un sector del Río San Juan, lo cual para Costa Rica ocasiona un cambio en el cauce y una afectación a la geografía del lugar que convertiría Calero (territorio costarricense) en territorio Nicaragüense (Sandoval, 2012).

Esta situación fue conocida en la Organización de Estados Americanos OEA y la denuncia fue interpuesta ante la Corte Internacional de Justicia.

Este conflicto escaló a niveles más altos que en ocasiones anteriores debido a que ambos gobiernos tomaron discursos y acciones que limitaron el dialogo y la concertación, asimismo, tomaron el conflicto como un tema de seguridad (Sandoval, 2012).

En marzo del año 2011, el gobierno de Costa Rica, publica el decreto de emergencia N°36.440 en el que se establece como asunto de seguridad nacional la construcción de una carretera de 170 km de extensión paralela al Río San Juan, con una inversión inicial de 40000 millones de dólares (Sandoval, 2012).

Este proyecto generó grandes cuestionamientos por parte del sector ambiental debido a que el decreto de emergencia absuelve al gobierno de realizar todo tipo de estudios técnicos previos y entre ellos, de impacto ambiental, además, pone en tela de juicio que se firmara el decreto cinco meses después de ocurrido el conflicto en Isla Portillos, en un momento en el que ya no había tal emergencia.

Las principales críticas se presentan en torno a que la construcción de la carretera se efectúa muy cercana al Río San Juan, en la zona inalienable, en la cual el ordenamiento jurídico nacional define retiros, además, en este caso se trata de un río internacional del cual corresponde la soberanía a Nicaragua (Sandoval, 2012).

En publicación de El País en abril 2013, el abogado Mario Peña (Profesor de la Maestría en Derecho Ambiental, de la Universidad de Costa Rica) emitió criterio con respecto a la construcción de la trocha fronteriza en el foro “Una desas-Trocha decisión” indicando: “Prácticamente no hay una sola infracción a nuestra legislación ambiental que no haya quedado fuera: se violó toda la normativa nacional en relación a la necesidad de estudios previos, la necesidad de presentar medidas de mitigación, plan de manejo, prohibición de tala de especies vedadas, respeto a zonas de protección, todos estos delitos siendo debidamente tipificados por el ordenamiento en materia penal”.

Otra crítica que se dio en tema ambiental corresponde a que si en un futuro se dieran desbordamientos del río a causa de sedimentación o mal manejo de las cuencas, esto podría ocasionar daños considerables.

A raíz de la construcción de la carretera, el 22 de diciembre del 2011 el gobierno de Nicaragua presenta ante la corte Internacional de la Haya una demanda en contra del Estado de Costa Rica aduciendo principalmente al daño ambiental ocasionado por la construcción de la carretera.

Asimismo, en la Comisión de Gasto Público Asamblea Legislativa y en el Ministerio Público se conocieron denuncias contra CONAVI (Consejo Nacional de Vialidad) por el mal manejo y administración de las contrataciones a cargo de la construcción de la carretera fronteriza, entre las acusaciones figuran las presuntas dadas a funcionarios de esta institución, empresas ejecutando labores no contratadas, así como, que pudo haber existido contrabando de los árboles maderables arrasados en la apertura de la carretera (Sandoval, 2012).

El gobierno de Costa Rica ha justificado que la construcción de la carretera comunicará poblados y comunidades por años aislados lo cual mejorará sus condiciones de vida, sin embargo, las comunidades de Costa Rica y Nicaragua en la zona fronteriza llevan años conviviendo pacíficamente, entre ellos existen vínculos familiares, culturales y comerciales muy importantes.

### **Oportunidades para el SINAC para mejorar su gobernanza**

- Conocimiento disponible sobre la ocupación y tenencia de la tierra en muchas ASP (34).
- 34 ASP delimitadas y georreferenciadas.
- 8 parques nacionales disponen de mapa catastral.
- Marco institucional (aprox. 26%).
- Catastro ABRE para 34 ASP.
- Capacidades institucionales /personal técnico capacitado en siete áreas de conservación en el uso, manejo y actualización del catastro ABRE.
- Instrumentos tecnológicos disponibles.
  - Cartografía a 1:5000 y ortofotos.
  - Modelo de elevación digital que permite delimitar cerros.
  - GPS.

### **Retos para el SINAC para mejorar su gobernanza**

- Dar seguridad jurídica a los territorios que conforman el Sistema Nacional de Áreas de Conservación
- SINAC debe acercar las comunidades, que éstas lo sientan como una oportunidad y no como un enemigo.
- Delimitar y georreferenciar el resto de las ASP que no hizo BID-Catastro.
- Dar sostenibilidad a los productos BID-Catastro (catastro ABRE).
- Clarificar/desenmarañar el marco normativo.
  - No previó soluciones diferentes para casos diferentes.
  - No define la mayoría de las categorías de manejo.
  - No distingue los usos para cada categoría según sus objetivos de creación. Ej. Art. 18 No. 7575 no responde a la diversidad de objetivos de las categorías de manejo; previó en terrenos del Estado únicamente:

- Desalojos.
- Posibilidad de titular si usucapión anterior a creación del ASP
- Coordinar con las diversas instituciones para mejorar la gobernanza terrestre y marina.
- Elaborar y tramitar decretos para corregir errores de delimitaciones.
- Revisar la valoración de los terrenos insertos en ASP.
- Coordinar con Registro Inmobiliario la publicación en mapa catastral de Costa Rica las ASP y el patrimonio natural del Estado en ZMT.
- Implementar la guía de ordenamiento espacial marino.
- Implementación de los planes de manejo, oficializar los que están elaborados y elaborar los faltantes.
- Búsqueda de recursos para incrementar el personal técnico requerido en los procesos de ordenamiento territorial.
- Establecer el catastro ABRE para todas las ASP.
- Implementar la Estrategia de control y vigilancia marina.

## Bibliografía

Arrieta Irene (2011). Consultora en derecho (comunicación personal) [irenearrietach@hotmail.com](mailto:irenearrietach@hotmail.com)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012. Ley de Protección a los Ocupantes se zonas clasificadas como especiales. Bach Oliver (2002). Gestión del patrimonio (2003). Noveno informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.

Bach Oliver (2002). Gestión del patrimonio (2003). Noveno informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.

Carazo y Fernández, 2007. Informe Final de consultoría Estudio sobre la tenencia y ocupación de la tierra en la ZMT. Programa de Regularización de Catastro y Registro. San José, Costa Rica.

Cedarena, 2013. Diagnóstico de la Propuesta de Plan de Manejo del Área Marina de Manejo Montes Submarinos. Documento elaborado para el ACMIC, financiado por Conservación Internacional y la Asociación Costa Rica por Siempre; San José, Costa Rica.

Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.

Contraloría General de la República DFOE-PGAA-IF-3-2010. Evaluación sobre la Evaluación de la Gestión del SINAC y del MINAET en relación con el Parque Marini Las Baulas. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios.

Contraloría General de la República (1995). Dictamen CGR C-100-95. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2013). DFOE-SAF-IF-01-2013.

Contraloría General de la República (2013). DFOE-SAF-IF-01-2013.

Corrales Lenin (2009). Informe final gestión del patrimonio conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental. Decimosexto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.

Corrales Lenin (2010). Informe final gestión del patrimonio conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental. Decimosexto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.

- Corrales Lenin (2011). Informe final gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad resultados de la gestión ambiental. Decimoséptimo informe estado de la nación. Agosto, 2011. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.
- Corrales Lenin (2011). Informe final gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad resultados de la gestión ambiental. Decimoséptimo informe estado de la nación. Agosto, 2011. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.
- Corrales Lenin (2012). Informe final gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad resultados de la gestión ambiental. Decimoctavo informe estado de la nación. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.
- Corrales Lenin (2012). Informe final gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad resultados de la gestión ambiental. Decimoctavo informe estado de la nación. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.
- Elpais.cr, Trocha Fronteriza Toda la normativa ambiental de Costa Rica fue violada en la Trocha 1856, abril 2013.
- Epypsa (2010). Informe consultoría Ocupación de la Zona Marítimo Terrestre en el marco de la elaboración de los planes reguladores costeros. Programa de Regularización de Catastro y Registro. San José, Costa Rica.
- Epypsa (2011). Informe final de Consultoría Elaboración de planes reguladores costeros. Programa de Regularización de Catastro y Registro. San José, Costa Rica.
- Farah, Antonio (2010). Departamento de Macroprocesos de Planeamiento y Desarrollo Turístico, Instituto Costarricense de Turismo (comunicación personal).
- Fernández Edgar, 2010: Informe final de consultoría para la elaboración de una propuesta de soluciones legales alternas a los problemas de tenencia de la tierra en ASP y tierras administradas por el IDA
- Fonseca Ana (2008). Ponencia la zona marino –costera Decimocuarto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.
- Fonseca Ana (2010). Informe final estado de la nación en la zona marino costera. Decimosexto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible.
- Fonseca Ana (2011). Informe final gestión marino costera. Decimoséptimo informe estado de la nación 2010. Agosto, 2011.
- Fonseca Ana (2012). Informe final gestión marino costera Decimoctavo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible.

- Fournier Leiva María Luisa (2004). Informe Final La Zona Marino Costera. Décimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.
- Fournier Leiva María Luisa (2005). Informe final la zona marino costera. Undécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.
- Fournier Leiva María Luisa y Fonseca Ana (2007). Informe final la zona marino costera. Décimo tercer informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de La Nación, San José, Costa Rica.
- Fürst Edgar, Mary Luz Moreno, Daniela García y Edwin Zamora. Estudio: Sistematización y análisis del aporte de los parques nacionales y reservas biológicas al desarrollo económico y social en Costa Rica: los casos de los parques nacionales Chirripó, Cahuita y Volcán Poás. Heredia, C.R.: UNA, CINPE, SINAC, INBio.
- García Randall, Obando Vilma y Murillo Katyana (2005). Informe final gestión del patrimonio. Undécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible.
- García Randall, Obando Vilma y Murillo Katyana (2005). Informe final gestión del patrimonio. Undécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible.
- Miranda Miriam (2007). Informe final tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítima terrestre de Costa Rica. Decimotercer informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible.
- Miranda, M (2008). Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica: Tenencia y Ocupación de la tierra; programa de Regularización del Registro y Catastro; serie investigación y análisis N° 9. San José, Costa Rica.
- Moreno Díaz Mary Luz, Silvia González Brenes, Carlos Mora Salas (2010). Análisis de las contribuciones socioeconómicas del Parque Nacional Palo Verde: “Un nido para la investigación y la educación”. Heredia, C.R.: UNA, CINPE, SINAC, 2010.
- Moreno Díaz, Mary Luz [et. al] (. 2010). Análisis de las contribuciones de los parques nacionales y reservas biológicas al desarrollo socioeconómico de Costa Rica 2009. Heredia, C.R.: UNA, CINPE, SINAC.
- Murillo Katyana, García Randall, Obando Vilma y Gómez Rodrigo. Informe gestión del patrimonio. Décimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible.
- Obando Vilma y García Randall. Ponencia gestión del patrimonio. Decimocuarto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible.



Obando Vilma, García Randall y Murillo Katiana. Informe final gestión del patrimonio. Decimotercer informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible.

Obando Vilma, Murillo Katiana, García Randall. Informe final gestión del patrimonio. Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible.

Obando Vilma. Gestión del Patrimonio conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental. Decimoquinto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible.

Oficina Interinstitucional (2012). Programa de Regularización de Catastro y Registro. Expediente sobre estudios registrales en fincas inscritas en ZMT. San José, Costa Rica.

Oficio N° AA 25-02-2013-01, dirigido a la Comisión Plenaria de SETENA por el Dr. Alan Astorga Gattgens.

Otoya Chavarría Marco [et. al] (2010). Análisis de las contribuciones socioeconómicas del Parque Nacional Corcovado y la Reserva Biológica Isla del Caño: “la riqueza biológica, arqueológica, cultural de la Costa Sur mediadas por el dinamismo de sus pobladores” 2008. Heredia, C.R.: UNA, CINPE, SINAC.

Paniagua Franklin. Conflictos socio-ambientales en Costa Rica: Situación actual y perspectivas. Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible.

Paniagua, Franklin, 2006: Conflictos Socio-Ambientales en Costa Rica: Situación Actual y Perspectivas, Duodécimo Informe Sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Periódico El país, octubre 2012. Costa Rica deberá pagar sobreprecio en Baulas por “mal” cálculo de Tributación. .El país.cr del 2012-10-10Costa Rica, [http://www.elpais.cr/frontend/noticia\\_detalle/1/73505](http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/73505).

Procuraduría General de la República, 2008. Oficio C-364, octubre 2008, enviado al Programa BID-Catastro referente a la definición de los linderos del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, San José, Costa Rica.

Programa de Regularización de Catastro y Registro (2008); expediente 01-017-2008, enviado por la Oficina Interinstitucional del PRCR al ACOPAC.

Programa de Regularización de Catastro y Registro (2012). Regularización de los derechos de propiedad inmueble en áreas bajo regímenes especiales, San José, Costa Rica.

Programa de Regularización de Catastro y Registro (2012). Regularización de los derechos de propiedad inmueble en áreas bajo regímenes especiales, San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de Costa Rica. Votos N° 5173-94, 2002-2761, 8742-2003.

Sala Constitucional de Costa Rica. Votos N° 5173-94, 2002-2761, 8742-2003.

Salas Fiorella, Mary Luz Moreno Díaz, Silvia González Brenes, Carlos Enrique Mora Salas (2010). Análisis de las contribuciones socioeconómicas del Parque Nacional Rincón de la Vieja: "Conservación alma de volcán" Sitio Patrimonio Natural de la Humanidad UNESCO" 2009. Heredia, C.R.: UNA, CINPE, SINAC.

Sandoval García Carlos (2012). De Calero a la trocha. La nueva disputa limítrofe entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, Febrero.

Secretaría Ejecutiva SINAC COMUNICADO DE PRENSA "INCENDIOS FORESTALES DENTRO DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS HAN AFECTADO 1783 HECTÁREAS", Abril 2013

Secretaría Ejecutiva SINAC, COMUNICADO DE PRENSA "INCENDIOS FORESTALES EN COSTA RICA SIGUEN AFECTANDO LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL PAÍS", 2013.

Solís Vivienne, Fonseca Marvin, Madrigal Patricia. Informe final recursos marino-costeros una reflexión desde el uso sostenible y la conservación- análisis del 2005. Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible.

## Notas

<sup>i</sup> Pleamar ordinaria se define como la curva de nivel vinculada directamente a los hitos que materializan el datum de referencia vertical nacional, determinado mediante métodos topográficos. Para el caso específico del Litoral Pacífico es la altura 1,15 m y para el Litoral Caribe 0,20m. A partir de esta curva de nivel se determinan los 50 metros de zona pública y los 150 m zona restringida (Programa de Regularización de Catastro y Registro, serie de Investigación y Análisis N° 9, 2008).

<sup>ii</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 -María Teresa Obregón Zamora-, es el instrumento que orienta un adecuado proceso de toma de decisiones, una racional asignación de los recursos y una ordenada gestión gubernamental (Mideplan, 2011 pág. 7).

<sup>iii</sup> Al día de hoy aún no está certificado el PNE de los cantones de Puntarenas y Esparza aunque si está delimitado y georeferenciado. El Área de Conservación Pacífico Central no ha emitido las respectivas certificaciones dado la ocupación de manglares y humedales.

<sup>iv</sup> Los planes reguladores integrales en proceso de elaboración por el ICT desde el año 2010 son: 1. Provincia de Guanacaste (Sámara-Carrillo, Hermosa-El Coco-Bahía Azul, Avellanas-Junquillal, San Miguel-Coyote) y 2. Provincia de Puntarenas (Cabuya-Montezuma, Santa Teresa-Malpaís, Esterillos-Palo Seco, Matapalo-Barú)

<sup>v</sup> El art. 40 define, entre otras excepciones: Los permisos de uso otorgados por MINAE en zonas bajo su administración; Las concesiones que otorga el ICT en el Proyecto Turístico de Papagayo; los contratos de arrendamiento sobre sitios de su administración, en zona marítimo-terrestre, otorgados por JAPDEVA y las marinas que extienden la concesión hasta la zona pública.

<sup>vi</sup> Territorios asignados, mediante permiso de uso, a actividades agropecuarias fueron segregados, vendido ilegítimamente, y construidos todo ello al margen de la normativa costarricense y ante los ojos de las autoridades responsables de la gestión de estos territorios.

<sup>vii</sup> La descoordinación entre las instituciones públicas (ausencia de gobernanza) llevó a que mientras el MINAE establecía un territorio como ASP, el Registro Inmobiliario inscribía planos y fincas en los mismos territorios. En otras palabras el Estado nunca tomó las previsiones para coordinar y sacar los territorios declarados como ASP del mercado.

<sup>viii</sup> El Programa de Regularización de Catastro y Registro, es un proyecto país creado mediante la ley 8154 del 27 de noviembre del 2001, con el objetivo de mejorar la seguridad jurídica sobre los bienes inmuebles públicos y privados.

<sup>ix</sup> En el apartado N° 2 del Diagnóstico: Plan de Manejo del Área Marina de Manejo Montes Submarinos; Cedarena 2013), se desarrolla de manera amplia el marco institucional ambiental para Costa Rica.

<sup>x</sup> El CONAC está integrado por el Ministro de MINAE, Director ejecutivo del SINAC, el Director Ejecutivo de la Conagebio (creada por la misma Ley N° 7788), los directores Regionales de cada Área de Conservación y un representante de cada Consejo Regional de las Áreas de Conservación, designado del seno de cada Consejo.

<sup>xi</sup> EL PRCR desarrolló el Catastro ABRE como un instrumento que sistematiza la información catastral y registral de las ASP para que sea utilizado como la herramienta base para la gestión.

<sup>xii</sup> Los Parques Nacionales Corcovado, Poas, Irazú, Isla del Coco, Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco y la Reserva Biológica Isla del Caño son algunas de las pocas ASP libres de conflictos por la tenencia/ocupación de la tierra.

- <sup>xiii</sup> Actualmente el sistema de referencia oficial para Costa Rica es el sistema de coordenadas CR05 y su proyección asociada CRTM05; ello a partir 06 de junio 2007.
- <sup>xiv</sup> El Programa de Regularización de Catastro y Registro, mediante el Componente 2: Regularización de los derechos de la propiedad inmueble en Áreas Bajo Regímenes Especiales, delimitó e identificó los conflictos relacionados con linderos en un total de 35 ASP.
- <sup>xv</sup> Ver apartado correspondiente a propuestas de regularización del documento titulado Regularización de los derechos relacionados con la propiedad inmueble en Áreas Bajo Regímenes Especiales. Componente 2 PRCR, 2012.
- <sup>xvi</sup> Creada por Decreto Ejecutivo No. 8494-A del 28 de abril de 1978, y modificada en cuanto a sus límites por Decretos Ejecutivos No. 9388-A del 30 de noviembre de 1978 y No. 10142-A del 12 de junio de 1979.
- <sup>xvii</sup> Mediante Voto de la Sala Constitucional Resolución N°2010-014772 se deja sin efecto el decreto ejecutivo N° 29957-G del 26-10-2001 mediante el cual se ampliaba el TI Guaimí de Osa sobre el Parque Nacional de Corcovado.
- <sup>xviii</sup> De acuerdo al marco jurídico de Costa Rica el propietario puede vender su tierra mientras el Estado no le cancele el valor de la misma. El Estado toma una decisión de proteger un territorio pero la tierra continua en el mercado. Ello conlleva a que hoy la segregación es tal que el Estado debe negociar con muchos propietarios y es prácticamente imposible recuperar las tierras por el valor de ésta, tal es el caso del Parque Nacional Marino Las Baulas donde hoy se identifican centenares de propietarios.
- <sup>xix</sup> EL RNVS Ostional se creó en el año 1983, posteriormente se amplía por Decreto Ejecutivo No. 16531-MAG, 1985, ratificado por Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Ley No. 7317 del 30 de octubre de 1992, y ampliado nuevamente mediante Decreto Ejecutivo No. 22551-MIRENEM del 14 de setiembre de 1993.
- <sup>xx</sup> Según este estudio los principales polos de atracción en el país son los PN Poás (29,21%), Manuel Antonio (17,93%), Irazú (14,87%), Cahuita (8,65%) y Santa Rosa (5,12%). Pág. 3- CINPE-UNA, INBio, 2004.
- <sup>xxi</sup> Principalmente en los alrededores del volcán Poás, Pág. 5- CINPE-UNA, INBio, 2004.
- <sup>xxii</sup> Es decir, que por cada hectárea de extensión de los PNRB (en total: 650.852 ha), el aporte unitario de los PNRB representa un monto significativo de 2.085 dólares. Pág.13, Mary Luz Moreno Díaz... [et. al]. UNA, CINPE, SINAC, 2010.
- <sup>xxiii</sup> Para mayor detalle ver cuadro 1. Resumen de Aportes Económicos de los PNRB, Año 2009. Pág. 14, Mary Luz Moreno Díaz... [et. al]. UNA, CINPE, SINAC, 2010.
- <sup>xxiv</sup> Pág.24 Moreno... [et. al], 2010.