



Informe Estado de la Nación 2025

Investigación

Propiedad y protección ambiental:
conflictos, desafíos y percepción
de los actores

Investigador:
Leonardo Merino Trejos

San José | 2025



333.7
M562p

Merino Trejos, Leonardo

Propiedad y protección ambiental : conflictos, desafíos y percepción de los actores / Leonardo Merino Trejos. -- San José, C.R. : PEN, 2025.
1 recurso en línea (52 páginas): archivos de texto PDF, 1810 KB

ISBN 978-9930-654-75-0

Investigación para el Informe Estado de la Nación 2025 (no. 31)

1. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. 2. ÁREAS SILVESTRES.
3. ÁREAS PROTEGIDAS. 4. SOSTENIBILIDAD. I. Título.



Información de la persona autora:

Leonardo Merino Trejos. <https://orcid.org/0009-0009-4332-5212>

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual
(CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales



Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

Índice

Descargo de responsabilidad	4
Introducción y contexto	4
Enfoque y metodología de la investigación.....	7
Objetivos de la investigación.....	7
Preguntas de investigación	7
Metodología.....	8
Breve reflexión conceptual: propiedad privada, conservación y conflictos socioambientales.....	11
Principales hallazgos.....	16
Áreas silvestres protegidas y ecosistemas regulados: diversidad y traslape entre conservación y propiedad privada	18
<i>Las áreas silvestres protegidas del SINAC</i>	19
<i>Bosques y humedales: la protección por tipo de ecosistema</i>	25
Visión de especialistas: imprecisión jurídica y aplicación selectiva de la ley debilitan la efectividad del control y de la protección ambiental.....	29
Voces de los actores: “desorden facilitador” alimenta conflicto en el caso del Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo	33
Reflexiones finales	43
Reconocimientos.....	45
Bibliografía	47
Anexo: guía de entrevista.....	50

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2025*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción y contexto

Los conflictos que involucran los vínculos entre la propiedad de la tierra y la protección ambiental han sido constantes en la historia de Costa Rica. Esto fue así desde las décadas de más amplia y abierta afectación al territorio de forma extractiva -con alta deforestación en particular-, por el desarrollo indiscriminado de actividades agropecuarias y un crecimiento inmobiliario, urbano y costero, carente de herramientas robustas de planificación u ordenamiento. En la segunda mitad del siglo XX, la expansión del sistema de áreas silvestres protegidas y parques nacionales, con más intensidad desde la década de 1970, convivió con tensiones entre comunidades campesinas, pueblos indígenas, desarrolladores privados y el Estado, en relación con la tenencia y el uso de la tierra. Si bien no carecieron de este tipo de disputa, este proceso sentó las bases institucionales, normativas y sociales para el avance de criterios de sostenibilidad y resguardo en el tipo de usos del suelo por los que el país apostaba, y el lugar que se daba a la protección ambiental en el discurso político y las acciones -nacionales y comunitarias-.

Durante los años noventa, el país vivió profundos cambios en su estilo de desarrollo. Como repasó el *Informe Estado de la Nación 2024*, Costa Rica modificó su estructura productiva significativamente, reduciendo el peso de la agricultura como parte de la producción nacional y ampliando la importancia del sector externo, los servicios, la IED en sectores tecnológicos y, particularmente, el turismo, muy vinculado a la imagen ecológica nacional ante el mundo. En el campo ambiental, la apuesta fue reforzar la conservación, como mecanismo para la sostenibilidad, acompañado de algunos esfuerzos incipientes -o más débiles- en otras agendas, como la reducción de la contaminación hídrica y atmosférica, la gestión de residuos sólidos y líquidos o el ordenamiento territorial.

En ese período, particularmente desde 1994, se dio una fuerte creación de entidades y normativas ambientales sólidas. Se aprobaron las leyes Forestal, de Biodiversidad, Orgánica del Ambiente y otras; se formaron o consolidaron institucionalmente los procesos de evaluación de impacto ambiental (con la Setena) o de gestión de áreas silvestres protegidas (con el Sinac); se definieron competencias en materia de contaminación y gestión ambiental a varios organismos (Minae, Ministerio de Salud, municipalidades, órganos descentralizados) y se incentivaron los esfuerzos de resguardo de bosques (con el pago por servicios ambientales, por ejemplo), entre otros aspectos. Según los estudios del PEN (varios años), desde ese momento se han creado 18 de las 27 instituciones públicas con competencias en temas ambientales, y normas de profundo calado en cuanto al lugar *formal* de lo ambiental en estilo de desarrollo nacional (con debilidades, presiones y paradojas, analizadas a lo largo del tiempo en los capítulos ambientales del *Informe Estado de la Nación* y otros estudios).

Estos avances de los años noventa en adelante transformaron las condiciones para la conflictividad entre propiedad y protección que se analiza en esta ponencia. Durante un tiempo ayudaron a contener los procesos más intensivos y de afectación ambiental que se dieron en las décadas previas. De hecho, Costa Rica contuvo la deforestación en enorme medida y logró la recuperación de cobertura forestalⁱ, en parte por el establecimiento de algunas restricciones fuertes al uso de la tierra o incentivos para su conservación, independientemente de su propiedad. Se crearon más áreas silvestres protegidas, se prohibió el cambio de uso del suelo en los bosques en la Ley Forestal, se promovieron modelos para estimular el desarrollo sostenible, como el Pago por Servicios Ambientales, con el objetivo de compatibilizar la conservación con la producción agropecuaria y forestal, y se consolidó la protección de otros ecosistemas, como los humedales o las zona marina y marino-costera, a la luz de convenios internacionales y compromisos propios del país. También se ampliaron las modalidades de resguardo, que permitieron la combinación de formas estatales, privadas y mixtas de propiedad en la gestión del territorio, y se crearon modelos de gobernanza territorial que, aun sin restricciones claras, estimularon el cuidado o el manejo intencionado y participativo de zonas de relevancia ecológica, como los corredores biológicos, las zonas de amortiguamiento o las zonas protectoras, enfocadas estas últimas en el cuidado de las fuentes de agua.

Pese a lo anterior, durante las últimas décadas estos esfuerzos plasmados en el marco normativo y de logros innegables, no han estado exentos de conflictos, especialmente cuando entran en juego el ejercicio del derecho de propiedad previamente adquiridos o el acceso a recursos naturales y territorios, tanto por privados como por parte de comunidades locales. Durante el presente siglo, luego de ese “pico” de creación de normativa e institucionalidad ambiental en los noventa, han surgido nuevos desafíos en la relación entre la propiedad de la tierra y la protección ambiental. Factores como la expansión del turismo, la presión inmobiliaria en zonas de la periferia urbana y de las costas, con alta biodiversidad y atractivo (ver estudio sobre la gentrificación en PEN, 2025), así como la implementación de regulaciones ambientales más estrictas paralelas a estas presiones, pero con serias debilidades de control y regulación efectiva, han acentuado disputas legales y sociales. Entre los casos más relevantes se encuentran los conflictos en territorios indígenas sobre la recuperación de tierras ancestrales, la oposición de pequeños productores a la expropiación para proyectos de conservación, las disputas por el uso sostenible de los recursos marinos y la controversia en torno al desarrollo de infraestructura en áreas que tienen protección legal, pero están en terrenos privados, zonas de amortiguamiento, refugios con modalidades mixtas u otras.

Este estudio se enfoca particularmente en explicar, desde las voces de personas expertas y de actores locales, la existencia de conflictos socioambientales que vinculan afectación o riesgos para el patrimonio natural que el país claramente protege en sus normas, pero derivan de acciones en territorios privados que vulneran esa protección. Es decir, analiza el marco normativo-institucional en que se desarrollan estos conflictos en el vínculo entre propiedad y protección ambiental. Para esto se identifican las características de legislación general al respecto, de las formas de conservación y propiedad, sus tipos de restricción y alcances, así como su impacto sobre la efectividad de ese resguardo. Se presentan los retos identificados por personas expertas en derecho ambiental y actores involucrados, en las dinámicas legales y políticas que han influenciado el panorama actual y las estrategias de gestión implementadas.

Como ilustración se presenta un estudio de caso, en torno al Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, a partir de entrevistas y el mapeo de la situación en términos de propiedad. El análisis no pretende resolver el fondo del caso, sino hacer una contribución,

desde las voces de los actores y con un enfoque cualitativo, al debate sobre modelos de gestión territorial que equilibren la conservación ambiental con los derechos de las personas y comunidades, desde una perspectiva de uso y producción sostenibles, apegados a la normativa y los objetivos.

Enfoque y metodología de la investigación

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar los conflictos socioambientales en la interfaz entre propiedad de la tierra y protección ambiental, sus aspectos normativos y las causas e implicaciones en la gestión, cambios de uso o amenazas al patrimonio natural, desde la perspectiva de los actores.

Objetivos específicos

- Analizar el marco normativo, de restricciones ambientales y propiedad de la tierra en áreas silvestres protegidas y ecosistemas regulados en el país.
- Identificar, con apoyo en la visión de especialistas en derecho ambiental, cuáles son los detonantes o factores que explican la conflictividad ambiental en estos territorios, pese a la existencia de normativa y mecanismos de control.
- Analizar, desde las voces de actores locales, el marco, causas e implicaciones de la conflictividad reciente en el caso del Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo.

Preguntas de investigación

Pregunta general

¿Cómo se caracterizan los conflictos socioambientales en la interfaz entre propiedad de la tierra y protección ambiental, sus aspectos normativos y las causas e implicaciones en la gestión, cambios de uso o amenazas al patrimonio natural, desde la perspectiva de los actores?

Preguntas específicas

- ¿Cuál es el marco normativo y de gestión que regula la interfaz entre propiedad privada y protección ambiental en las áreas silvestres protegidas y ecosistemas regulados del país?
- ¿Cuáles son los principales vacíos, imprecisiones o contradicciones que limitan la efectividad de la protección ambiental establecida en la normativa?
- ¿Qué factores, desde la perspectiva de especialistas en derecho ambiental, explican la persistencia de conflictos socioambientales en territorios bajo protección legal, pese a la existencia del marco normativo que lo regula?
- ¿Cuál es la situación y mapeo de la propiedad privada en bosques, humedales y áreas silvestres protegidas del país, para los terrenos con información catastral disponible, y qué implicaciones tiene esto para asegurar la efectividad de la conservación en los ecosistemas regulados independientemente de su propiedad?
- ¿Cómo perciben los actores locales la interacción entre derechos de propiedad, regulación ambiental y desarrollo social y económico en el Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y cuáles son los detonantes inmediatos y estructurales de la conflictividad reciente?
- ¿Cuál es el contexto para la conflictividad que deriva de las debilidades institucionales y los cambios normativos vinculados con propiedad y protección ambiental, y qué acciones proponen los actores para superarlo?

Metodología

El enfoque de esta investigación es principalmente cualitativo de tipo exploratorio y explicativo.

Busca identificar y caracterizar los tipos de vínculo entre propiedad de la tierra y protección ambiental, y entender las causas y dinámicas de los conflictos derivados de esas relaciones. Se combina con revisión documental, entrevistas y trabajo de campo, que implicaron paralelamente el estudio de un caso particular para profundizar en este tipo de conflicto, entender las dinámicas y la conformación, acción y posiciones de los actores.

Como se indicó, durante los últimos años ha sido recurrente la explosión de conflictos socioambientales vinculados con la afectación, amenazas o presiones para cambios de uso en territorios que cuentan con categorías de protección establecidas normativamente, pero que se traslapan o pertenecen a formas de propiedad e intereses diversos (públicos o privados) que dificultan su gestión. Para su análisis, esta ponencia aborda un enfoque cualitativo y rescata las voces de los actores como fuente central, junto con la recopilación y evaluación documental.

Por esa razón, se elaboró un mapeo, hasta donde la información catastral lo permite, del traslape entre propiedad y protección. La información utilizada para estos mapas provino del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT), mientras que la información catastral fue suministrada por el Registro Inmobiliario, el cual también facilitó un listado de fincas tituladas a nombre del Estado, además de las identificadas en los nodos disponibles en el SNIT. Mediante algoritmos propios de análisis SIG, se identificaron todas aquellas propiedades diferentes a las inscritas a nombre de instituciones públicas y que se encuentran fuera de Áreas Silvestres Protegidas y Territorios Indígenas, considerándolas como propiedades privadas identificadas en el mapa catastral. Este proceso permitió, con apoyo de herramientas SIG, reconocer las coberturas boscosas ubicadas en propiedades privadas dentro del mapa catastral.

El país ha tenido un conjunto amplio y en algunos aspectos fragmentado de normativas, convenios firmados y jurisprudencia que han definido formas de protección del territorio, todos ellos con diferentes criterios que le vinculan con la propiedad, tanto las áreas protegidas de restricción absoluta y propiedad estatal, como propiedad privada con restricciones de cambio de uso del suelo. Y existen varios matices en el medio, definidos por ejemplo por la Convención de Diversidad Biológica, grandes leyes ambientales, planes de ordenamiento territorial, tierras del Inder, propiedad privada, PSA, áreas municipales, del Sinac y otros. El espectro de regulaciones que definen aspectos, criterios y restricciones en el uso del suelo es amplio y disperso. Para valorar la capacidad de esta normativa de proteger ciertos tipos de ecosistemas regulados o áreas protegidas, se identificaron las modalidades de resguardo, sus tipos de restricción y propiedad, y se construyó una lectura experta, con apoyo en un grupo focal de

discusión y entrevista a personas expertas en derecho ambiental, sobre los problemas y retos que derivan en conflicto.

Este estudio busca aportar a la sistematización de todos los esquemas de protección ambiental en términos de la propiedad de la tierra (entre otras), y para un más amplio análisis posterior de los conflictos que derivan de esta tensión, cómo se canalizan y qué implicaciones tienen desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Busca, con una primera visión exploratoria en este sentido, aportar información para comprender los conflictos que se están presentando, y encontrar desafíos concretos para la gestión que realizan las entidades encargadas y el país en general, de manera que se integren objetivos de conservación y desarrollo humano sostenible.

Como mecanismo concreto para esta aproximación, el esfuerzo se centrará en mapear la situación en la cual se enmarcan conflictos que estén vinculados con dos elementos directamente: a) tierras bajo las categorías de protección del Sinac, en que hay propiedad tanto estatal, privada y mixta, y b) disputas vinculadas con la protección legal que tienen ecosistemas específicos (como el bosque y los humedales), independientemente del tipo de propiedad bajo el que se encuentran. Esto se realiza a partir de revisión y análisis documental, sistematización de leyes y análisis de su contenido, restricciones y propiedad, con apoyo en estudios y en opinión experta de personas enfocadas en derecho ambiental.

Para analizar el caso seleccionado, se realizaron entrevistas semiestructuradas (ver Anexo) en la zona del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (ver listado adelante). Con base en sus resultados, se realizó un análisis enfocado en las preguntas de investigación, responsabilidad final del autor. La investigación también realiza revisión documental y legal, análisis de conflictos de la base de datos de acciones colectivas del PEN y otros para enmarcar el tema, así como criterio experto en materia de derecho ambiental.

Breve reflexión conceptual: propiedad privada, conservación y conflictos socioambientales

Aunque el foco del presente estudio no es teórico, fue importante revisar alguna literatura para enmarcar el abordaje del vínculo entre la propiedad y la protección ambiental. Este es uno de los aspectos conceptuales más complejos de la gobernanza ambiental contemporánea. En América Latina y en Costa Rica -con algunas particularidades-, la conservación de la naturaleza ha coexistido con una estructura de propiedad desigual entre territorios y grupos sociales, y amplias zonas con alto valor ecológico no solo han estado bajo dominio privado, sino que fueron o han sido aun objeto de usos indiscriminados y poco sostenible. Esta situación plantea tensiones y disputas entre el derecho individual de propiedad (y las expectativas de quienes poseen ese derecho) y la relevancia ecológica de los ecosistemas, reconocida por el derecho ambiental -con una amplia normativa- y por la ética de la sostenibilidad (Morea, 2021; Herrera, 2019).

Como se planteó en la introducción, la consolidación en Costa Rica del Sistema nacional de Áreas de conservación (Sinac) a partir de los años 90, junto con el impulso a normativa ambiental relevante como la Ley Forestal y la Ley de Biodiversidad, introdujo una expansión significativa de superficie protegida y modalidades de resguardo, muchas de ellas con presencia de propietarios privados, concesionarios o poseedores con derechos previos. La conservación, por tanto, no se consolidó solo como un asunto gestionado desde la propiedad pública, sino como un campo donde confluyen derechos, deberes y valores individuales y colectivos.

Alguna literatura reciente enfatiza que la protección de la riqueza natural y de los ecosistemas en terrenos bajo propiedad privada requiere *superar la visión patrimonialista del derecho de propiedad e incorporar su dimensión social y ecológica* (Degele, 2023; Baldauf, 2020). Ello implica reconocer conceptualmente que la propiedad no es sinónimo de dominio absoluto, sino que es un espacio que conlleva corresponsabilidad respecto a los bienes comunes ambientales. Como plantea Ostrom (1990), *la gestión de bienes comunes ambientales se sostiene cuando existen reglas compartidas y confianza social, más que únicamente coerción estatal*.

La noción moderna de propiedad se puede identificar con la filosofía liberal del siglo XVII, particularmente con la idea lockeana según la cual el individuo se apropia de la naturaleza al mezclar su trabajo con ella. *Esta visión —que legitimó la expansión agrícola y extractiva— fundó una relación de dominio instrumental sobre el ambiente, según el cual la naturaleza fue entendida como objeto de aprovechamiento y no como sujeto de derechos* (Leff, 2004).

Ese marco -aunque no exhaustivo- sobre la forma de entender la propiedad, alimentó durante el siglo XX parte de su racionalidad a las políticas de conservación, aunque fueron cambiando con el tiempo. Estas buscaron aislar fragmentos de naturaleza “intacta” mediante figuras como parques o reservas. Este modelo de “conservacionismo fortaleza” (Bartel *et al.*, 2021) implicó, en numerosos países, la expropiación o restricción de territorios habitados por campesinos o pueblos indígenas, reproduciendo conflictos sociales bajo una retórica de protección ecológica, pero que no resolvió las implicaciones sociales, económicas y culturales derivadas de esa acción. Si bien gran parte de los conflictos se dan por la afectación ambiental que genera la actividad humana, también se registran algunos (que podrían ser objeto de investigaciones futuras) que nacen por un manejo inadecuado de los impactos de la conservación sobre las personas y comunidades que de alguna manera están involucradas previamente con el territorio.

La creación de sistemas nacionales de parques a partir de los años setenta en la región latinoamericana coincidió con procesos de reforma agraria, colonización interna y expansión agroindustrial (Aya y Acevedo, 2022). La conservación se configuró entonces como un campo de disputa entre la redistribución social de la tierra y la protección ecológica. Costa Rica no careció de un dilema similar: la política forestal de los setenta y ochenta (Morea, 2021 y Herrera, 2019) articuló incentivos fiscales, prohibiciones de tala y distribución de tierras que transformaron las relaciones entre campesinado, Estado y territorio de una manera compleja.

Alguna literatura reciente sobre políticas ambientales incorpora una reinterpretación ética y jurídica del derecho de propiedad, en la que *la función ecológica se reconoce como principio estructural del ordenamiento territorial*. Esto significa que *el ejercicio de la propiedad está condicionado por su contribución a la sostenibilidad ecológica y al interés público* (Mammides,

2020). Esa percepción es distinta al paradigma liberal clásico y se aproxima a lo que Gudynas (2011) denomina “*ecología política de los derechos*”: una reconciliación entre derechos humanos, justicia ambiental y límites biofísicos.

Por otra parte, el reconocimiento de que una parte grande y relevante de la biodiversidad y el patrimonio natural se encuentra fuera de las áreas silvestres protegidas ha impulsado nuevos enfoques de conservación en tierras privadas. En Costa Rica, como verá adelante, una proporción importante del territorio catalogado bajo alguna categoría de protección corresponde a fincas privadas o mixtas, sujetas a regulaciones ambientales o a convenios de manejo (Herrera, 2019). Esto genera un marco claro normativo, pero también conflictos o debates sobre los límites del derecho de uso, las compensaciones económicas y la distribución de cargas y beneficios derivados de la conservación.

Como han planteado algunos autores como Geldmann *et al.* (2019) y Castro-Arce *et al.* (2019), la efectividad de las áreas protegidas *depende menos de su extensión o categoría legal que del grado de gobernanza alcanzado dentro de ellas: la participación local, la equidad en los incentivos y la confianza institucional son factores determinantes*. Se ha planteado que los modelos de conservación privada y de co-manejo -cuando integran la acción estatal con la gestión comunitaria- logran resultados ecológicos sostenibles y reducen conflictos (Baldauf, 2020; Rosas-Baños y Lara-Rodríguez, 2013), aunque en Costa Rica esa es una discusión polémica y que amerita otro abordaje, ya que se reconoce internacionalmente el logro en esta agenda que han generado las modalidades públicas de resguardo, y con debilidades para el control efectivo de las propiedades privadas -parte de lo que será analizado adelante-.

Otra tendencia, consistente con lo anteriormente planteado, es la noción de “conservación biocultural”, que resalta la interdependencia entre diversidad biológica y diversidad cultural (Bartel *et al.*, 2021). Desde su perspectiva, las propiedades privadas que albergan ecosistemas valiosos no son simples objetos de regulación, sino espacios de articulación entre identidades locales, saberes tradicionales y valores de uso ecológico. Esto es parte de los hallazgos analizados adelante, cuando se vinculan -en las voces de los actores- los procesos de cambio

social, económico y cultural que viven las comunidades del Caribe Sur, con las afectaciones vividas en territorios en conflicto entre propiedad y protección ambiental.

Desde una perspectiva jurídica, la función social y ambiental de la propiedad implica que los derechos de los propietarios están condicionados a la preservación de los recursos naturales esenciales. Esto es especialmente así cuando se trata de bosques, humedales o zonas de recarga acuífera, que tienen restricciones legalmente establecidas más allá del tipo de propiedad sobre el cual se encuentren. Esta orientación, presente en constituciones latinoamericanas recientes, redefine la propiedad como institución social de responsabilidad compartida (Morea, 2021; Degele, 2023). En Costa Rica, es clave entender el vínculo entre el Artículo 45 constitucional (derecho a la propiedad) con el Artículo 50 (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), ya que la jurisprudencia señala a menudo las limitaciones ambientales a la función social de la propiedad, demostrando que la propiedad privada no es un derecho absoluto (aportes del Taller de consulta, 5 de julio de 2025; ver en Reconocimientos).

Por su parte, los conflictos socioambientales en territorios con valor restricciones ambientales surgen de la confluencia entre distintas normas, intereses económicos y concepciones sobre el uso y la propiedad. En muchos casos, las personas propietarias o poseedoras de tierras sujetas a regulaciones ambientales perciben una pérdida de autonomía sobre el uso de su propiedad, sobre la cual tiene expectativas económicas (Cabrera, 2025, comunicación personal), mientras que el Estado y los actores ambientalistas consideran que se trata de limitaciones necesarias para proteger bienes de interés público (Herrera, 2019; Aya y Acevedo, 2022). Esta tensión revela dos formas distintas de abordar la legitimidad: *la del derecho formal, que emana del Estado y se apoya en el principio de soberanía sobre los recursos naturales, y la del derecho vivido, basado en el uso tradicional, la ocupación legítima y la relación cotidiana con el territorio* (Castro-Arce *et al.*, 2019). En Costa Rica, el caso del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo ejemplifica este tipo de controversias, pues propietarios locales y antiguos ocupantes han tenido, según los actores, una doble vía de conflicto: por un lado, han visto restringidos sus derechos de uso por normativas ambientales, lo que genera disputas sobre compensaciones y procedimientos; por otro, han actuado contra esas normas afectando

ecosistemas que, aun bajo su propiedad, tiene restricciones legales en su calidad de patrimonio natural.

Como señala Baldauf (2020), los conflictos ambientales *no se deben entender solo como disputas por recursos naturales, sino como disputas de sentido: distintas visiones del mundo que colisionan sobre lo que es legítimo hacer con la naturaleza*. Degele (2023) suma la idea de que los conflictos territoriales expresan desigualdades históricas en el acceso al poder político y a la propiedad. En ese sentido, los conflictos no son necesariamente una “falla del sistema”, sino una manifestación de vitalidad democrática y de intenciones contrapuestas pero pujantes. Como sostiene Herrera (2019), *“la controversia puede ser un síntoma de que el sistema ambiental está vivo”*, pues obliga a revisar los equilibrios entre propiedad, regulación y justicia social.

En las últimas décadas, la conservación ha sido crecientemente afectada por dinámicas de mercado y de valorización económica del paisaje. La expansión del ecoturismo, los esquemas de pago por servicios ambientales y las inversiones filantrópicas internacionales han introducido nuevos actores y lógicas en los territorios rurales (Ponzi, 2024; Bonfil y Ribeiro, 2022). Ponzi (2024), al estudiar los parques nacionales de la Patagonia argentina, identifica la coexistencia de tres regímenes: el estatal, que se sustenta en la soberanía pública; el privado, que actúa mediante la compra directa de tierras para fines conservacionistas o turísticos; y el filantrópico global, que combina discursos ambientales con estrategias de posicionamiento simbólico y financiero. Esta coexistencia genera “zonas grises” donde la frontera entre conservación y apropiación se vuelve difusa. Algo similar ocurre en Costa Rica, país que ha visto un empuje de inversiones turísticas y residenciales en zonas costeras y de montaña, las cuales generan impactos diversos incluso sobre la población local (ver capítulo *Armonía con la naturaleza* en PEN, 2024 y 2025). Si bien estas actividades podrían promover mecanismos de conservación, también producen procesos de *gentrificación verde* (Bonfil y Ribeiro, 2022), que desplazan a comunidades locales y encarecen el acceso a la tierra. La naturaleza, en este contexto, se convierte en un activo simbólico y económico, cuyo valor de cambio supera al valor de uso tradicional y el cual puede ser modificado o afectado de formas irreversibles.

El concepto de “mercantilización de la naturaleza” ha sido ampliamente debatido por la ecología política latinoamericana (Leff, 2004; Gudynas, 2011). Esta corriente crítica la tendencia a traducir los servicios ecosistémicos -como el agua, el paisaje o la captura de carbono- en equivalentes monetarios, lo que puede diluir su dimensión ética y relacional. Sin embargo, también se reconocen experiencias híbridas en las cuales la valoración económica ha permitido visibilizar el valor ambiental de la propiedad privada, otorgando incentivos a su conservación; esto ha tenido un éxito importante en la protección y recuperación forestal en Costa Rica. Bartel *et al.* (2021) advierten que el riesgo de esta tendencia es sustituir la noción de *bien común* por la de *activo verde*. Frente a ello, el enfoque de *territorialidades múltiples* (Morea, 2021; Degele, 2023) propone reconocer que *los territorios son espacios de sentido, donde se entrelazan prácticas económicas, afectivas y ecológicas*. Esta perspectiva rompe con la idea de un territorio “natural” separado de la sociedad, y permite pensar la conservación como una práctica política y cultural, no solo técnica o mercantil.

En suma, incorporar en el análisis de los conflictos la idea de “mercantilización de la naturaleza” implica asumir que los procesos recientes en algunos territorios redefinen la relación entre propiedad y conservación: se amplían las fuentes de financiamiento y los incentivos para conservar (“sacar provecho” del paisaje), pero también introduce nuevas desigualdades. De ahí que la discusión más actual apunte a construir mecanismos de regulación ética, que equilibren la rentabilidad con la equidad social, la protección del patrimonio común y el respeto por los modos de vida locales (Rosas-Baños y Lara-Rodríguez, 2013).

Principales hallazgos

La relación entre propiedad privada y protección ambiental ha estado marcada por tensiones históricas, y las fallas en la gestión territorial la llevan a situaciones de conflicto. Desde la expansión agropecuaria y la deforestación en la segunda mitad del siglo XX hasta la consolidación de un robusto sistema de ASP y un marco normativo orientado a la conservación, los conflictos socioambientales se han configurado como expresión de intereses contrapuestos entre comunidades locales, desarrolladores privados y el Estado. El impulso normativo de los

años noventa permitió contener el deterioro ambiental y promover la recuperación de cobertura forestal, la protección de ecosistemas y la creación de mecanismos innovadores como el pago por servicios ambientales; sin embargo, ese entramado jurídico generó disputas al entrar en colisión con derechos de propiedad adquiridos, disputas territoriales históricas y nuevas, así como presiones sobre ecosistemas frágiles y costeros.

En las dos últimas décadas, el auge del turismo residencial, la expansión inmobiliaria y lo que describen los actores locales como la aplicación desigual de instrumentos de regulación han hecho, además, más visibles algunas inconsistencias del marco jurídico-institucional de control territorial vigente, los cuales se analizarán en este apartado. La coexistencia de múltiples figuras de conservación –públicas, privadas y mixtas– ha revelado vacíos normativos, discrecionalidad y limitaciones en la gobernanza. En este contexto, esta investigación examina, de manera exploratoria, cómo las dinámicas sociales y económicas recientes inciden en la proliferación de disputas ambientales y debilitan los intentos de articular conservación, derechos comunitarios y actividad económica sostenible. Lo anterior a partir de un análisis cualitativo desde la perspectiva de actores locales.

Los hallazgos de este estudio muestran que, según las percepciones mayoritarias, los conflictos no derivan de la falta de legislación ambiental, en general, sino de carencias en temas específicos para regularizar la ocupación del territorio, una mala interpretación y aplicación desigual y permeada por omisiones, corrupción percibidaⁱⁱ, vacíos en las herramientas de uso del suelo y debilidades de gobernanza. El ejemplo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo evidencia que la presencia de terrenos privados en ASP, la presión de inversionistas externos y la falta de seguridad jurídica se combinan con factores estructurales de desigualdad y discriminación histórica hacia comunidades afrodescendientes e indígenas. Las consecuencias abarcan desde deforestación y drenaje o relleno de humedales hasta desplazamientos humanos, lo cual confirma la incapacidad de los mecanismos para ser efectivos en todos los casos y armonizar la conservación ambiental y los derechos de propiedad.

Áreas silvestres protegidas y ecosistemas regulados: diversidad y traslape entre conservación y propiedad privada

Los conflictos entre propiedad de la tierra y protección ambiental en Costa Rica han sido constantes desde mediados del siglo XX. Aunque las políticas de conservación aplicadas desde finales de ese siglo permitieron contener la deforestación y consolidar un marco normativo robusto, las tensiones no desaparecieron, sino que se transformaron. La coexistencia de terrenos privados dentro de ASP y las restricciones derivadas de leyes nacionales e internacionales abrieron un campo de disputa que se ha intensificado con el auge del turismo, la presión inmobiliaria y el aumento del valor del suelo en zonas costeras y de alta biodiversidad.

Al analizar el vínculo entre protección y propiedad, se observa una tensión inicial que no depende exclusivamente del carácter público o privado de la tierra, ni del nivel de restricción propia de cada categoría de protección; más bien, está vinculada con las herramientas disponibles para hacer efectivo ese resguardo. A partir de la revisión de los insumos y la consulta con personas especialistas en derecho ambiental, se pueden plantear al menos dos grandes territorios con restricciones específicas:

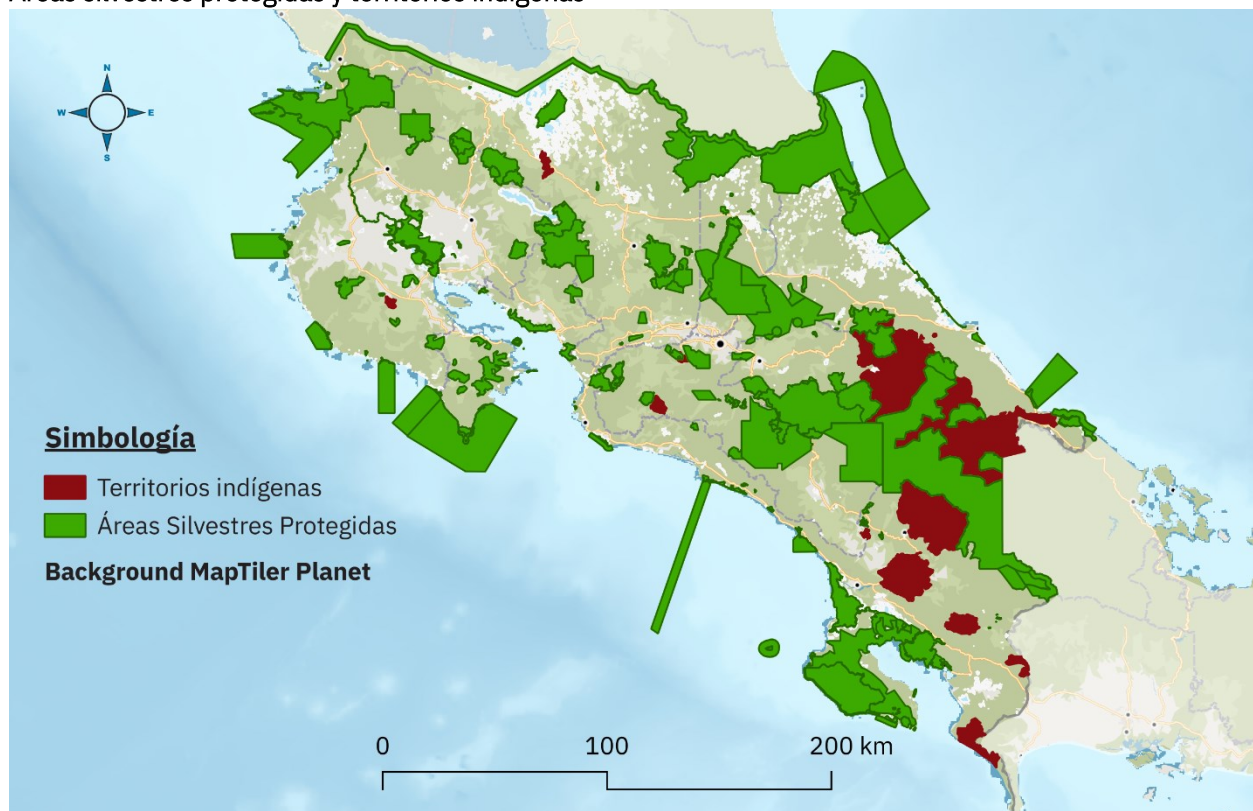
- Zonas dentro de las ASP formalmente declaradas, según las categorías establecidas y sus prohibiciones (primer caso).
- Terrenos con restricciones existentes que se definen por el ecosistema –en especial los bosques y humedales–, independientemente del tipo de propiedad en la que se encuentran (segundo el caso).

Por supuesto, las restricciones no solamente vienen de estas dos condiciones. Existen en el país diversos instrumentos, desde los más específicos (territorios indígenas, planes reguladores -cantoniales o costeros-, por ejemplo) hasta otros derivados de consideraciones basadas en el Artículo 50 de la Constitución Política que establece el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta investigación, de manera exploratoria, se privilegia el marco para los dos casos mencionados, sin detrimento de ampliar a futuro a otras situaciones en las cuales también se identifican conflictos socioambientales.

Las áreas silvestres protegidas del SINAC

Las ASP (primer caso; mapa 1) comprenden todo tipo de propiedad. Salvo las limitaciones del Estado para pagar las que compra (o expropia), el problema no está en convertir lo privado en público, sino en aplicar las restricciones propias de cada modalidad. En las ASP existen tierras públicas (los parques nacionales, predominantemente), mixtas (como algunas reservas forestales o refugios de vida silvestre) o privadas. En otras palabras, no se registra antagonismo entre ASP y propiedad privada *per se*, y es relevante en términos conceptuales abordar el tema con ese punto de partida.

Mapa 1
Áreas silvestres protegidas y territorios indígenas



De hecho, el país cuenta con importantes iniciativas de conservación privada, una red de reservas privadas, territorios con pago por servicios ambientales y otros. De igual forma, se documenta una perenne situación de poblaciones que vivieron o viven dentro de ASP (en algunos casos legalmente, aunque hay otros que son objeto de disputas) y que enfrentan

conflictos por su desplazamiento o el pago de tierras. Además del tipo de propiedad, en las ASP hay una importante diversidad y alcances distintos en cuanto a restricciones. Según lo que establece el Sinac, las categorías responden a objetivos de conservación diferenciados (cuadro 1).

Cuadro 1

Principales usos y restricciones/ en el manejo de las categorías del Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Categoría de manejo	Usos y restricciones
Reservas forestales	Uso principal: protección de los recursos genéticos forestales. Se permite el aprovechamiento forestal sostenible bajo planes de manejo. No se permite el cambio de uso del suelo.
Zonas protectoras	Su objetivo es la protección del recurso hídrico, suelo y cuencas hidrográficas. Se permite uso limitado compatible con la conservación.
Parques nacionales	Uso restringido. Se prohíbe la extracción de recursos naturales. Solo se permite investigación científica, educación ambiental y turismo regulado.
Reservas biológicas	Uso extremadamente restringido. Solo se permite la investigación científica y el monitoreo. No se permite turismo ni actividades extractivas.
Refugios nacionales de vida silvestre de propiedad estatal	Dominio público. Se permite investigación, educación ambiental y manejo de especies. Las actividades extractivas están restringidas.
Refugios nacionales de vida silvestre de propiedad privada	Propiedad privada con compromiso de conservación. Se permite el uso sostenible bajo planes aprobados por el SINAC.
Refugios nacionales de vida silvestre de propiedad mixta	Coexistencia de propiedad del Estado y sectores privados. Se requiere coordinación para el manejo. Las actividades deben ser compatibles con la conservación.
Humedales	Ecosistemas dependientes de regímenes acuáticos. Se protege su integridad ecológica y funciones hidrológicas. Se permite el uso sostenible compatible con su conservación.

Categoría de manejo	Usos y restricciones
Monumentos naturales	Protección estricta de elementos naturales únicos o excepcionales. Se permite investigación, educación y turismo regulado.
Reservas marinas	Áreas marinas costeras y oceánicas. Se prohíbe la pesca industrial y otras actividades extractivas. Se permite investigación, monitoreo y turismo sostenible.
Áreas marinas de manejo	Uso sostenible de recursos marino-costeros. Se permite pesca artesanal regulada, turismo, y otras actividades compatibles con la conservación.
Parque natural urbano sostenible	Para áreas verdes urbanas. Se prohíben cambios de uso del suelo y actividades de alto impacto. Se permite recreación, educación e investigación compatibles con la conservación.

a/ Según la Ley de Biodiversidad y el Sinac. En el caso del Parque Natural Urbano, de reciente creación, se tomó el decreto 42742-Minae. No se incluyen algunos aspectos específicos incluidos en las actividades señaladas en general, como el uso del agua, infraestructura de telecomunicaciones y otros.

Fuente: Obando, 2025; con base en Araya, 2023 y Sinac-Minae, 2025b.

Hay varias modalidades que conviven con usos (controlados) de los recursos. Las reservas forestales buscan proteger los recursos genéticos y el fomento del desarrollo forestal sostenible, pero permiten la coexistencia de conservación y la actividad productiva en propiedad privada, siempre que existan planes aprobados. Las restricciones son relativamente bajas y se orientan al aprovechamiento sostenible, sin permitir el cambio de uso del suelo. En forma similar, las zonas protectoras se enfocan en la conservación del agua y suelos en áreas de pendiente o vulnerabilidad ecológica, con un rol estratégico en la provisión de servicios ecosistémicos. En estas se admiten propiedad estatal y privada, pero bajo una regulación distinta que las reservas forestales, para asegurar la regulación hídrica y de suelos.

En cambio, los parques nacionales y las reservas biológicas son las modalidades más restrictivas, sustentadas en propiedad estatal exclusiva. En los parques nacionales se prohíbe toda actividad económica o extractiva, salvo investigación, control, capacitación y turismo regulado, y su consolidación ha implicado expropiaciones de terrenos privados (muchos de los cuales pasan años sin resolverse en cuanto al pago, tema que se ha analizado en los capítulos

ambientales del *Informe Estado de la Nación*). Las reservas biológicas imponen aún mayores limitaciones: su único uso permitido es la investigación científica, bajo estrictos controles.

Los refugios nacionales de vida silvestre presentan mayor flexibilidad: pueden ser estatales, privados o mixtos, y permiten actividades compatibles con la conservación, como ecoturismo, educación ambiental o producción sostenible, con marcos jurídicos diferenciados según su régimen de propiedad. No en vano, algunos de estos son objeto de conflictos, en especial aquellos en que se presenta propiedad previa a la conformación del refugio, y luego cambios en esa propiedad, o afectaciones ambientales para impulsar actividades económicas.

Los monumentos naturales, de los que solo existe un caso en el país, buscan proteger elementos singulares de valor geológico, escénico o cultural. Son de propiedad estatal bajo administración municipal y con actividades muy limitadas, centradas en conservación y educación.

Finalmente, en el ámbito marino, las reservas marinas son de protección estricta bajo gestión estatal, con fuertes restricciones a la pesca y al tránsito marítimo. En cambio, las áreas marinas de manejo incorporan criterios participativos y el uso sostenible de comunidades pesqueras artesanales, bajo reglas claras y principios de gobernanza. Aunque buscan equilibrar conservación y equidad social, los resultados aún están lejos de lo esperado, tal como se analizó con detalle el capítulo ambiental del *Informe Estado de la Nación 2024* (PEN, 2024).

En suma, el sistema de ASP articula una diversidad de figuras jurídicas que van desde la conservación estricta bajo propiedad estatal, hasta esquemas mixtos o híbridos, con diversos niveles de permisividad en materia de uso de los recursos naturales y el territorio. Esta arquitectura legal responde a la diversidad de la riqueza ecológica y las variables situaciones propias del momento en que se crea un ASP y las condiciones de la población, el uso o los recursos ahí presentes. El cuadro 2 vincula cada categoría con las formas de propiedad permitidas. Dado que las ASP pueden ser públicas, privadas o mixtas, las personas consultadas señalan el reto de hacer que las regulaciones ambientales puedan estar en equilibrio con el derecho de propiedad.

Cuadro 2

Grado de restricción^{a/} en el manejo de las categorías del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, según tipo de propiedad

Categoría de manejo	Grado de restricción	Tipo de propiedad permitido
Reservas forestales	Bajo	Privada, permitida con Plan general de manejo ^{b/}
Zonas protectoras	Medio	Pública y privada
Parques nacionales	Alto	Solo estatal
Reservas biológicas	Muy alto	Solo estatal
Refugios nacionales de vida silvestre (estatal)	Alto	Estatal
Refugios nacionales de vida silvestre (privado)	Medio	Privada
Refugios nacionales de vida silvestre (mixto)	Medio	Mixta
Humedales	Alto	Pública (única posibilidad en la modalidad de ASP) y privada (con regulación estricta)
Monumentos naturales	Alto	Solo estatal
Reservas marinas	Muy alto	Solo estatal
Áreas marinas de manejo	Variable (según manejo)	Pública, con derechos de uso tradicionales regulados
Parques naturales urbanos sostenibles	Medio	Pública (estatal o municipal) y no se excluye privada bajo acuerdos de conservación

a/ La calificación es de Araya, 2025, ajustada con apoyo de Cabrera, 2025 (comunicación personal).

b/ Según el reglamento de la Ley de Biodiversidad (n° 7788).

Fuente: Elaboración propia con datos de Obando, 2025; Araya, 2023 y Sinac-Minae, 2025b.

Es importante profundizar en el vínculo entre ASP y el Patrimonio Natural del Estado (PNE). Las ASP, cualquiera que sea su categoría de manejo, están legal y jurisprudencialmente incorporadas en este régimen en calidad de “áreas declaradas inalienables” según diversa normativa y, por tanto, posee regulaciones comunes a todas ellas y adicionales a las reseñadas anteriormenteⁱⁱⁱ (Polimeni, 2025, comunicación personal). Estas áreas coexisten o coinciden con los bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal en diversos espacios: franjas fronterizas de 2 kilómetros de ancho; terrenos adyacentes a fuentes proveedoras de agua potable o que puedan llegar a serlo en el futuro; la zona de 50 metros contigua al sector navegable declarado por el Poder Ejecutivo para ciertos ríos y en la zona marítimo terrestre y litorales, entre otros. También son parte del PNE los bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal en fincas pertenecientes a las instituciones autónomas, municipalidades y demás organismos de la Administración Pública. Es decir “la categoría de Patrimonio Natural del Estado es aplicable a todos los bienes nacionales donde existan recursos naturales forestales”.^{iv}

Hay modalidades de gestión territorial que no deben entenderse como “áreas protegidas”. En particular, los corredores biológicos son realmente figuras de gobernanza, y no zonas con restricciones particulares. Están pensados para provocar un tipo de gestión entre la comunidad y las instituciones, pero también resulta en una figura “que sirve para justificar ciertos usos ilícitos de la tierra” (Lobo Calderón, 2025, comunicación personal). Su objetivo es conectar aquellos territorios importantes para el tránsito de la biodiversidad. Lobo Calderón menciona que no es válido comparar la utilidad de un corredor biológico con ASP mixta, y cuando se observan conflictos derivados de la afectación ambiental en ciertos tipos de propiedad, quizás deriva de una debilidad que da este esquema de gobernanza, pues no en todos los casos los actores tienen un rol participativo para visibilizar la normativa o herramientas para hacerla cumplir. De hecho, se considera una forma de gobernanza débil (Sagot, 2025, comunicación personal), y no difiere mucho de la situación de las llamadas zonas de amortiguamiento. También cabe mencionar sitios catalogados como patrimonio natural del Estado que, conforme a la Ley Forestal (artículo 13), no son ASP, pero son terrenos con cobertura boscosa pertenecientes al Estado o a las demás instituciones (Sagot, 2025, comunicación personal).

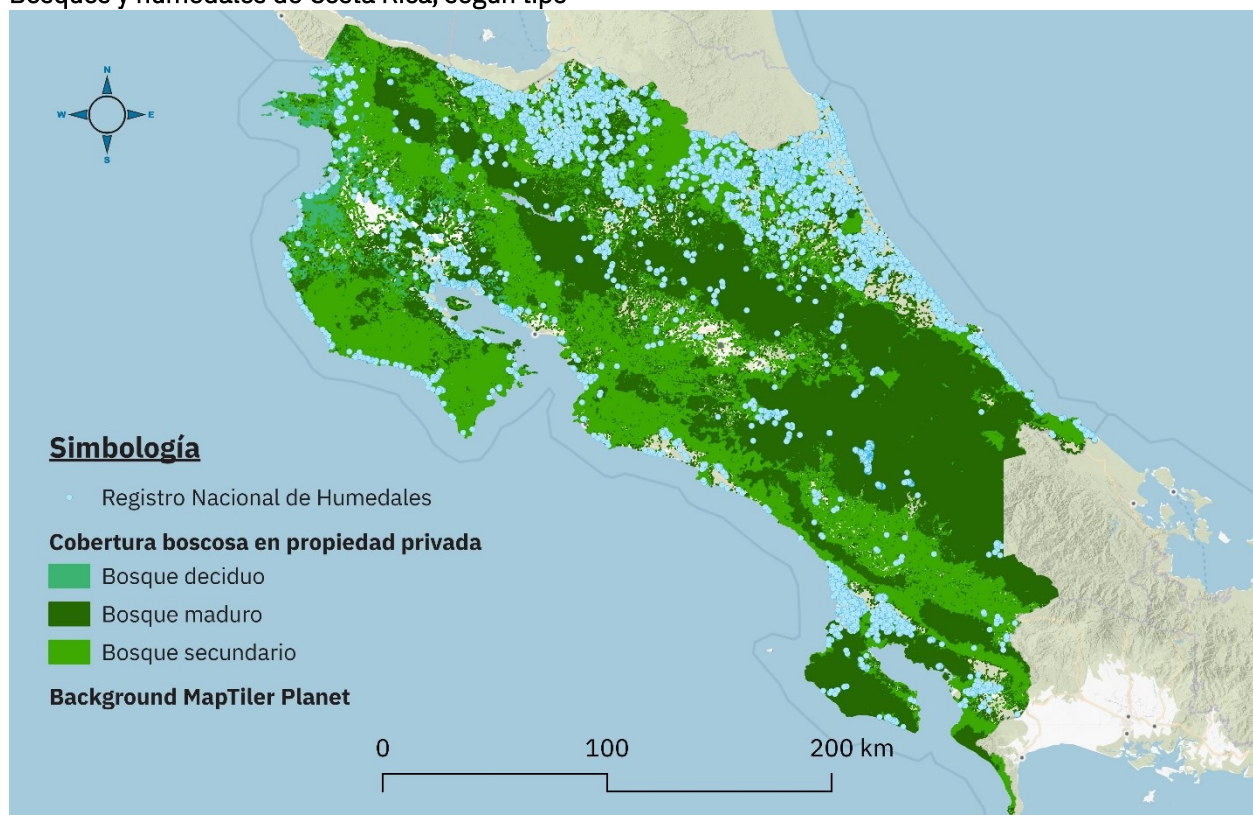
Existen otras formas de vínculo entre propiedad y protección que no se analizan en este primer estudio, pero que resultan relevantes y ameritan investigaciones futuras. Entre ellas, los territorios indígenas, las zonas con pago por servicios ambientales y las zonas bajo “Otras Medidas Efectivas de Conservación” (OMECA), según la Convención de Diversidad Biológica. También restricciones vinculadas con el suelo urbano, como el anillo de contención en la GAM.

Bosques y humedales: la protección por tipo de ecosistema

El segundo caso de interés para el presente estudio son las regulaciones centradas en el ecosistema o el tipo de uso del suelo, independientemente de las formas de propiedad presentes. En estos se aplica una normativa distinta dentro y fuera de un ASP, pero las restricciones dependen no solo de la declaratoria como ASP sino también de las características naturales y ambientales propias del ecosistema. Los dos ejemplos más claros son los bosques y los humedales (mapa 2).

Mapa 2

Bosques y humedales de Costa Rica, según tipo

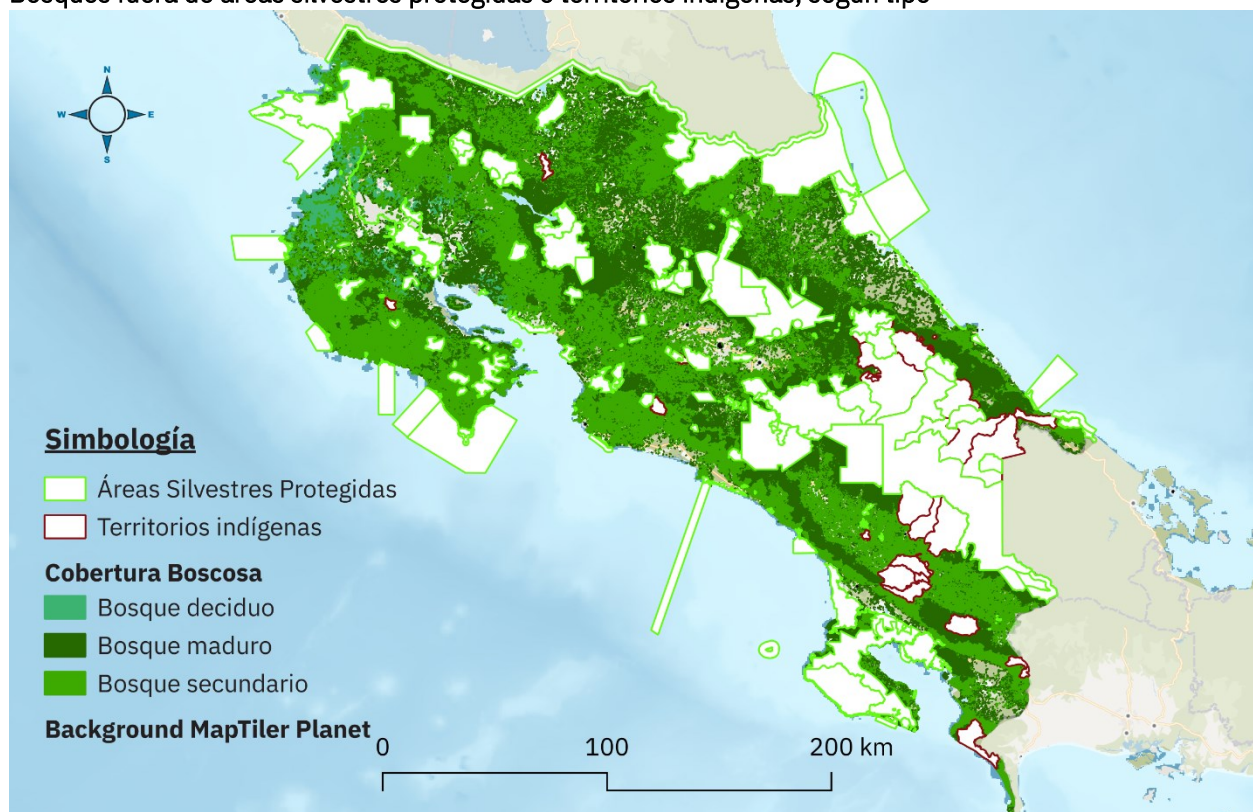


Fuente: Alfaro, 2025; con datos del SNIT, Sinac y Registro Nacional de Humedales.

En cuanto a los primeros, el artículo 19 de la Ley Forestal (n° 7575) establece que “en terrenos cubiertos de bosque, no se permitirá cambiar el uso del suelo, ni establecer plantaciones forestales” (con algunas excepciones). De hecho, una enorme cantidad de área cubierta de bosque está fuera de ASP formalmente establecidas (mapa 3).

Mapa 3

Bosques fuera de áreas silvestres protegidas o territorios indígenas, según tipo



Fuente: Alfaro, 2025; con datos del SNIT y Sinac.

En el caso de los humedales, se trata de ecosistemas frágiles con funciones hidrológicas clave, sujetos a regulaciones nacionales e internacionales, como la Convención Ramsar. Pueden incluir propiedad privada, pero con fuertes restricciones a toda actividad que altere su cobertura o dinámica ecológica. Es el único caso en que el ecosistema por sí mismo es una modalidad de ASP, pero también fuera de estas tiene resguardo. Aunque en aquellos que son ASP, solo se admite el dominio público. Según Polimeni (2025, comunicación personal), la situación resulta similar a que se hubiera creado un tipo de ASP que se llamara “bosque”, y esa discrepancia genera problemas de claridad en la gestión.

En Costa Rica, una fracción considerable de estos ecosistemas legalmente protegidos se encuentra bajo propiedad privada (cuadro 3), lo cual plantea un desafío estratégico para la política ambiental. En el caso de los bosques, se estima que 9.862 km² (un 19,3% del territorio nacional) están en manos privadas, entre aquellos terrenos para los cuales existe mapa catastral. La mayor superficie corresponde a bosques secundarios (10,2% del país), que abarcan casi la mitad de toda la cobertura de este tipo. En términos relativos, el bosque deciduo es el más dependiente de la propiedad privada, pues cerca del 59% de su extensión total está en esa condición. En el bosque maduro, algo más de una quinta parte de su superficie total corresponde a terrenos privados.

Cuadro 3

Bosques y humedales bajo propiedad privada^{a/} en Costa Rica. 2025

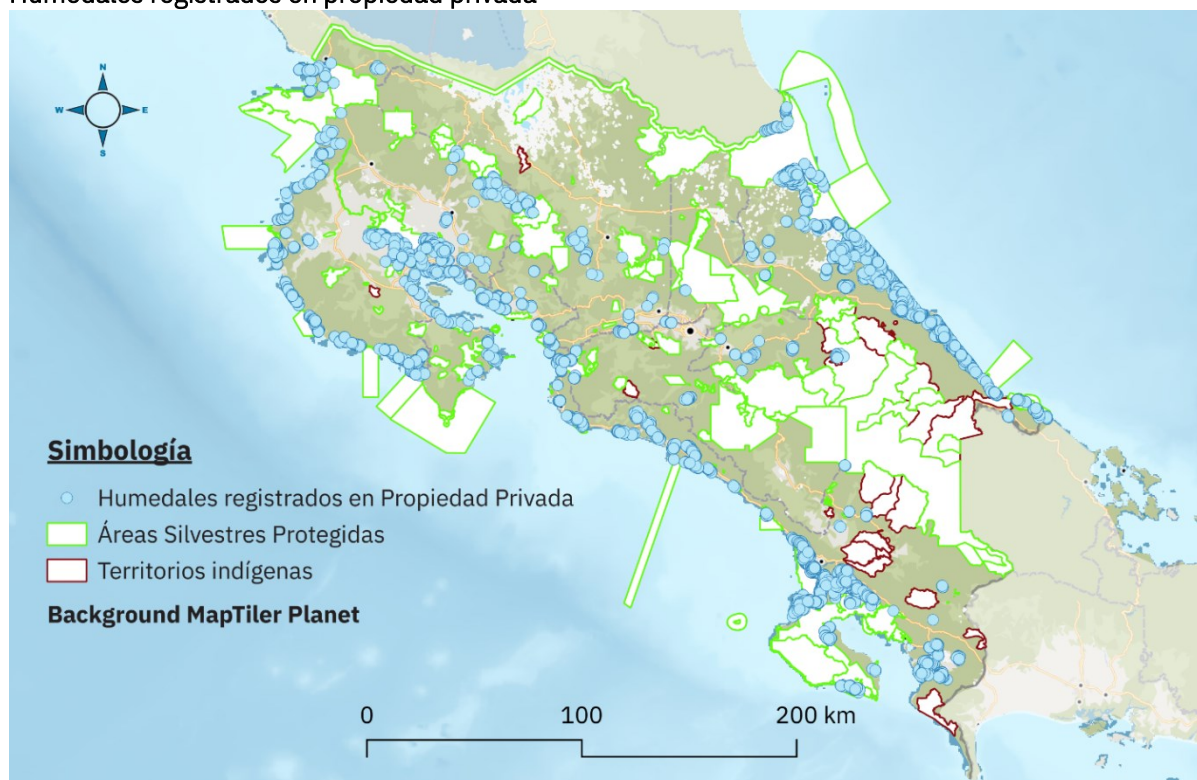
Tipo de bosque	Área (kilómetros cuadrados)	Porcentaje del área total del país	Porcentaje del tipo de ecosistema
Bosque deciduo	1.154,3	2,3	58,7
Bosque maduro	3.518,8	6,9	21,2
Bosque secundario	5.189,3	10,2	45,4
Humedales	457,0	0,9	17,0

a/Los cálculos de área total consideran solamente las zonas del país que cuentan con mapa catastral.

Fuente: Alfaro, 2025; según el Inventario Forestal Nacional y datos del Sinac y el Registro Inmobiliario.

Los humedales, aunque representan un área más reducida, también registran una presencia significativa en propiedad privada: 457 km², es decir, el 0,9% del territorio nacional y el 17% de toda la extensión de humedales (mapa 4). Dada su alta sensibilidad ecológica y la relevancia de las obligaciones internacionales en torno a su conservación, este hecho subraya la importancia de contar con mecanismos efectivos de regulación y protección más allá de la propiedad pública.

Mapa 4
Humedales registrados en propiedad privada



Fuente: Alfaro, 2025; con datos del SNIT, Sinac, Registro Nacional de Humedales y Registro Inmobiliario.

Se registran situaciones en las que, según la perspectiva de una de las personas expertas (Lobo Calderón, 2025, comunicación personal), los ecosistemas se protegen debido a limitaciones asociadas al uso de suelo; por ejemplo, las restricciones urbanísticas derivadas de toda la reglamentación vinculada con el crecimiento inmobiliario o la construcción en contextos más urbanos. Aunque no es objeto de este análisis, se torna relevante observar que algunos conflictos de propiedad y protección se dan cuando hay tensión entre la primera y las restricciones de ese tipo, establecidas en los planes de manejo (como es el caso de zonas protectoras, tales como los Cerros de Escazú, La Carpintera o Tivives) para espacios más urbanos. También aplican acá las restricciones derivadas de planes reguladores, de la normativa sobre fraccionamientos y otros. Por último, se pueden observar otorgamientos de concesiones en la zona marítimo-terrestre con humedales y bosque, algo que ocurre en algunas zonas del Pacífico y que cuentan con jurisprudencia (Sagot, 2025, comunicación personal).

Es pertinente señalar que la amplia diversidad de modalidades de protección –tanto de ASP como de ecosistemas específicos– ha facilitado el surgimiento de disputas en torno a la propiedad de la tierra o a los impactos ambientales de determinadas actividades sobre el territorio protegido. En consecuencia, esta diversidad no siempre garantiza el cuidado ni el resguardo efectivo de los ecosistemas y territorios, especialmente en un contexto de limitadas capacidades institucionales (aspecto analizado con detalle en el capítulo 4 del *Informe Estado de la Nación 2025*) o, como perciben los actores, de omisiones en el cumplimiento de la normativa.

Visión de especialistas: imprecisión jurídica y aplicación selectiva de la ley debilitan la efectividad del control y de la protección ambiental

De acuerdo con la percepción experta, las discordias evidencian una gobernanza ambiental en la que intereses particulares prevalecen sobre el bien común debido a la falta de control, coordinación y sanción efectiva (con base en las entrevistas realizadas para esta ponencia^v).

El marco costarricense contempla múltiples figuras de conservación bajo el Sinac, con distintos objetivos, niveles de restricción y regímenes de propiedad. En teoría, esta diversidad podría armonizar conservación y desarrollo; en la práctica, las personas consultadas coinciden en que la complejidad normativa produce vacíos y zonas grises. La presencia de propiedad privada en ASP o terrenos con restricción plantea dilemas sobre derechos adquiridos, compensaciones y límites de uso, lo cual evidencia que las disputas no provienen únicamente de la existencia de áreas de resguardo, sino de la dificultad para aplicar de forma eficaz las restricciones en espacios donde se superponen propiedad privada, intereses comunitarios y obligaciones de conservación.

De acuerdo con cinco personas especialistas en derecho constitucional consultadas para esta investigación, en Costa Rica existe un marco normativo amplio, que en principio regula las situaciones de cambio de uso de suelo y de explotación insostenible de los recursos naturales presentes, independientemente de la propiedad. Entre ellas pueden distinguirse tres tipos:

- **Normas de protección ambiental directa:** pueden incluir leyes que regulan el manejo de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección de ecosistemas. Estas normas suelen establecer restricciones de uso, establecimiento de zonas o especies protegidas, entre otros aspectos. Por ejemplo, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (n° 7317), la Ley de Biodiversidad (n° 7788) o la Ley Forestal (n° 7575), o todas las que han conformado ASP.
- **Normas sobre propiedad, uso y tenencia de la tierra:** definen los derechos de propiedad, los mecanismos de titulación, los usos del suelo o de los recursos naturales que están permitidos y otros aspectos sobre el uso social de la tierra. Tienen definiciones sobre quién puede acceder y cómo se puede usar el suelo, cuando hay importancia ambiental de ese uso. Algunos ejemplos pueden ser la Ley de Tierras y Colonización (n° 2825) o la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (n° 6043), las cuales es importante actualizar.
- **Normas de coordinación institucional y planificación territorial:** establecen competencias entre instituciones públicas, herramientas de ordenamiento territorial vinculado a la protección ambiental, y que generan entidades y formas de articulación, regulación y control ambiental, como la Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554), Ley de Planificación Urbana (n° 4240), o las normas que crean la Setena, el Sinac o el Inder, por ejemplo.

Los conflictos no se explican por la ausencia de normativa, sino por la manera en que esta se aplica, vulnera o modifica de forma discrecional. Dos de las personas expertas entrevistadas señalan que el Estado ha sido débil e ineficiente en delimitar e inscribir los terrenos bajo protección, lo que permite mantener o registrar propiedades privadas en ASP, en casos en que no corresponde. También no ha logrado eficazmente comprar o expropiar terrenos privados dentro de las categorías de manejo que no admiten propiedad privada. Y no ha sido expedito en promover la figura prevista en la Ley Forestal (n° 7575) del sometimiento voluntario de propietarios al régimen forestal.

A ello se suma la percepción de corrupción y complacencia institucional por parte de las personas especialistas o los actores locales, especialmente en gobiernos municipales y en procesos de inscripción de tierras, lo cual ha resultado en el tráfico irregular de propiedades de alto valor ecológico o turístico. La falta de especialización en autoridades públicas genera impunidad y decisiones contradictorias que refuerzan vacíos normativos y contribuyen a la inseguridad jurídica en torno a la gestión ambiental.

En consecuencia, un marco legal sólido en su diseño (sin que por ello no carezca de precisión en algunos campos clave del ordenamiento territorial; Cabrera, 2025, comunicación personal) convive con importantes defectos en su aplicación, los cuales abren espacio al desarrollo no autorizado, el cambio de uso del suelo y a la explotación de ecosistemas frágiles.

Las personas consultadas señalan problemas para que dicho marco evite los conflictos o, específicamente, sea efectivo en impedir o mitigar el impacto ambiental. Esto no siempre es fácil de medir, pese a formar parte del debate público y del conocimiento experto. Las causas son múltiples y las consecuencias diversas (cuadro 4).

Cuadro 4

Causas y consecuencias de la conflictividad entre propiedad y protección ambiental^{a/}

Causa señalada	Consecuencia percibida
Omisión (voluntaria o involuntaria) de normativa sobre uso del suelo y niveles de resguardo.	Permite actividades contrarias al resguardo ambiental en ASP y ecosistemas.
Corrupción que facilita la omisión de normas en favor de ciertos actores privados.	Favorece intereses privados a través de canales irregulares, lo cual debilita el control ambiental, la legitimidad de las autoridades locales y la confianza en el Estado.
Falta de reglamentos o planes específicos para ejecutar las leyes.	Leyes sin aplicación efectiva ni instrumentos operativos, que derivan en desorden territorial.
Falta de claridad o aceptación sobre regulaciones a la propiedad privada dentro de ASP.	Confusión en aplicación de la normativa y portillos legales.

Causa señalada	Consecuencia percibida
Ausencia o deficiencia en la delimitación de bosques, favoreciendo cambios de uso.	Cambio de uso de suelo en contra de la normativa.
Limitada preparación o sesgo de consultores/regentes ambientales.	Estudios ambientales poco rigurosos o complacientes con desarrolladores.
Vacíos en la Setena respecto al otorgamiento de licencias ambientales.	Proyectos aprobados sin suficiente control ambiental.
Debilidad del ordenamiento territorial y ausencia de planes generales de manejo robustos.	Territorios expuestos a conflictos recurrentes y desarrollo territorial no regulado.
Aplicación selectiva o fluctuante de la normativa ambiental.	Desigualdad en aplicación de normas y proliferación de conflictos.
Inseguridad jurídica por discrecionalidad e interpretaciones contradictorias.	Ambiente propicio para litigios, inseguridad y discrecionalidad.

a/Resumen de las percepciones de personas expertas consultadas para esta ponencia.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para esta ponencia.

Muchos de los conflictos se llegan a conocer o detonan debido a la acción judicial o administrativa interpuesta por actores sociales, tema analizado en el capítulo 4 del *Informe Estado de la Nación 2025*. En muchos casos vinculados con la afectación de terrenos con algún nivel de protección, la sociedad civil actúa como denunciante y fuerza la intervención de las autoridades. El asunto de Gandoca-Manzanillo, o conflictos en Sámara, Cabuyal y otros, han sido conocidos por este tipo de denuncias.

Por otro lado, según algunas de las personas expertas la ley indica lo que no se puede hacer, pero dejan portillos para concretar qué se puede hacer y cómo. La ausencia de instrumentos de ordenamiento territorial, por ejemplo, puede ser determinante, así como de reglamentaciones específicas para aplicar dichos planes o las leyes. Este es el caso de los planes de manejo en distintos tipos de terrenos protegidos, como en La Carpintera y los cerros de Escazú, en donde la consolidación de la herramienta llega tarde, cuando ya había daño ambiental (Lobo Calderón, 2025, comunicación personal).

Entre los elementos identificados que pueden propiciar un conflicto están los “portillos” legales, los cuales generan tensiones entre lo que una persona quiere hacer con su propiedad privada y lo que la normativa le permite, y en cómo se regula ese “choque” (Cabrera, 2025, comunicación personal). Un ejemplo específico son los manantiales y las fuentes de agua, que no se han analizado en el presente estudio, pero han sido objeto de análisis previos (PEN, varios años). También las reservas forestales presentan ciertas imprecisiones normativas que dificultan el control público (Cabrera, 2025, comunicación personal).

En suma, hay una normativa que regula dos tipos de situaciones de interés: por un lado, la afectación en distintas formas de propiedad dentro de ASP y, por otro lado, la protección de ecosistemas concretos, independientes de la forma de propiedad. Según Cabrera (2025 - comunicación personal), los conflictos por afectación directa en zonas con algún tipo de protección disminuyeron desde mediados de la década de los años noventa, en especial por la entrada en vigor de una fuerte legislación ambiental (Ley Forestal n° 7575, Ley de Biodiversidad n° 7788, Ley Orgánica del Ambiente n° 7554) y alguna jurisprudencia de la Sala Constitucional. Sin embargo, las personas expertas consultadas coinciden en que ocurren situaciones para las cuales hay poca o nula claridad normativa, y otras con incumplimiento de las disposiciones vigentes, que derivan de problemas más complejos en la aplicación de la ley. En algunos casos relevantes, la falta de normativa se ha subsanado con votos de la Sala Constitucional, aspecto ampliamente analizado (Cabrera, varios años; PEN, varios años).

Voces de los actores: “desorden facilitador” alimenta conflicto en el caso del Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo

Esta sección presenta de manera sintética las percepciones recogidas en un estudio de campo con once entrevistas^{vi} a una diversidad de actores locales: institucionales, activistas, pobladores y personas vinculadas a la organización comunitaria. El caso en análisis corresponde al Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, utilizado aquí no para definir responsabilidades ni describir en detalle (un proceso que aún se encuentra en instancias judiciales) sino para ilustrar un tipo de conflicto característico de la intersección entre propiedad y protección ambiental. El propósito es sistematizar los planteamientos de las personas consultadas en torno a algunos ejes clave: qué detona este tipo de disputas, cuáles

son las respuestas institucionales y qué impactos ambientales y sociales generan los procesos que atraviesa una comunidad, donde la confrontación por la propiedad de la tierra y el daño ambiental forman parte cotidiana del debate.

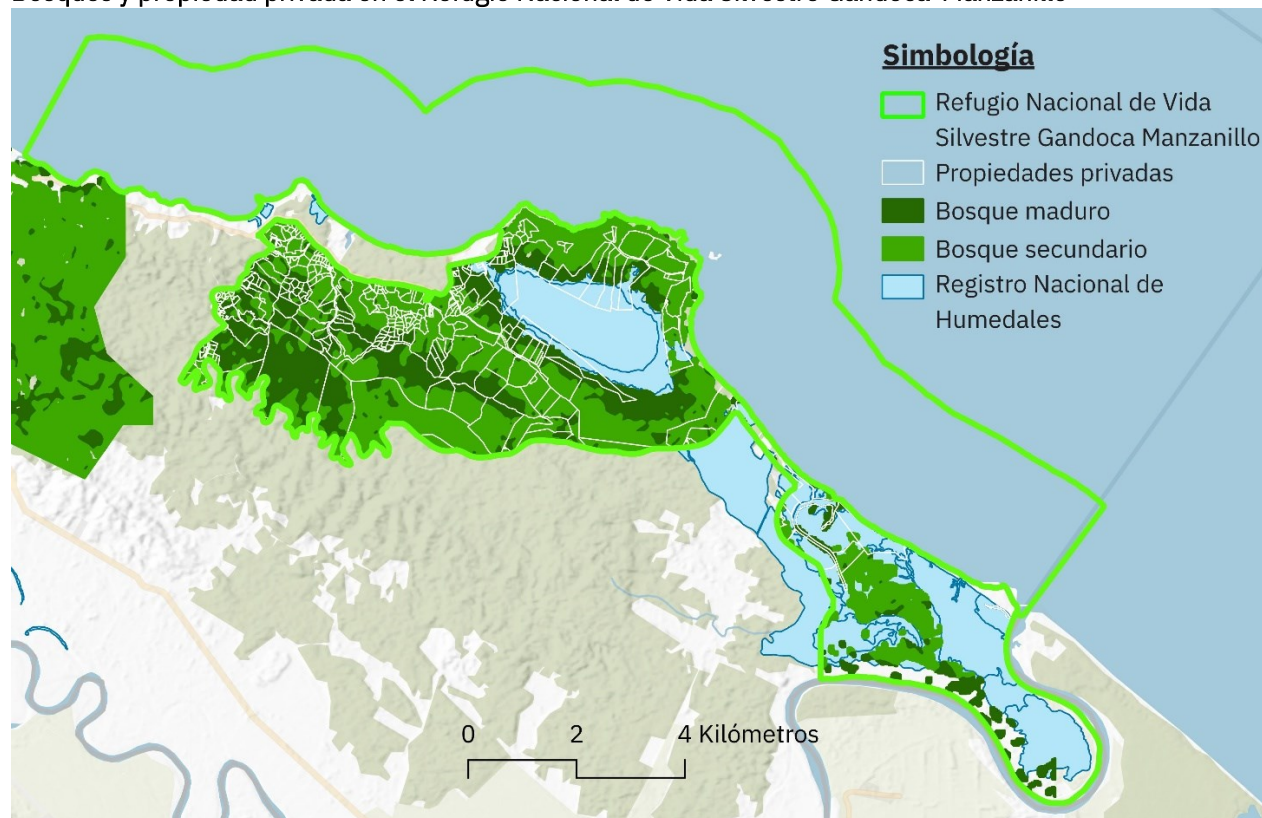
Una conclusión de personas expertas en derecho ambiental, expuesta en el acápite anterior, coincide en esencia con la mayoría de las visiones de los actores locales en torno a este caso: el conflicto sucede y persiste no porque no existan leyes sino por la falta de claridad jurídica, incumplimiento sistemático, omisiones deliberadas y aplicación desigual de la normativa, lo cual abre portillos para el aprovechamiento de intereses particulares. Con este punto de partida, a continuación se presentan algunas de las conclusiones derivadas de la voz de los actores, entendiendo por supuesto que no siempre se da un acuerdo en todas las visiones.

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo se creó en 1985 con la intención de proteger ecosistemas estratégicos, sin expulsar a las poblaciones locales, a diferencia de lo ocurrido en otras como Cahuita, con la creación de un parque nacional. La figura de refugio mixto reconocía la coexistencia de propiedad pública y privada. Sin embargo, su evolución ha estado marcada por una inestabilidad jurídica importante, que si bien ha tendido a mejorar las regulaciones, ha causado (por el devenir de la legalidad) vacíos momentáneos o cambios relevantes que, en la percepción de los actores, explican por qué pueden ocurrir los daños ambientales.

En el mapa 5 se observan los tipos de bosque y las propiedades privadas dentro de los límites del refugio. De acuerdo con las estimaciones de Alfaro (2025), aproximadamente el 26% del bosque maduro, el 39,5% del secundario y cerca del 37,9% de los humedales del refugio se encuentran dentro de propiedades privadas, una situación que por la modalidad del ASP cabe recordar que es legal.

Mapa 5

Bosques y propiedad privada en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo



Fuente: Alfaro, 2025; con datos del Sinac y del Registro Inmobiliario.

El diseño mixto del refugio permite, además, actividades productivas y de vivienda bajo ciertas regulaciones. Sin embargo, se han generado tensiones crecientes en la práctica. Los conflictos más notorios en los últimos años se vinculan precisamente a terrenos privados con cobertura de bosque o humedales, donde la normativa ambiental impone restricciones de conservación que no siempre se aplican con eficacia, y se registran daños denunciados por distintos actores. Según la mayoría de las personas entrevistadas para esta investigación, la capacidad institucional limitada para fiscalizar, inscribir y ordenar estos espacios facilita presiones inmobiliarias, trámites irregulares y disputas legales que afectan los objetivos de conservación.

El refugio está en el centro de las controversias y ha sufrido cambios durante tres décadas tras su creación y, como se mencionó anteriormente, disputas por la dificultad de titulación de terrenos y desalojos. Una parte fue inscrita en 1995 como sitio Ramsar, reforzando su valor ecológico internacional. En el 2014, la Ley n° 9223 amplió sus límites con el propósito, entre otros aspectos, de corregir desalojos, aunque esa medida sería parcialmente declarada

inconstitucional en el 2019 por la Sala Constitucional. Recientemente, en el 2024, se presentó una acción de inconstitucionalidad contra el plan de manejo, una directriz ministerial y la propuesta de plan regulador costero, la cual culminó en el 2025 con la declaración de inconstitucionalidad de los tres instrumentos, y esto aumentó la incertidumbre sobre los alcances definitivos de la protección.

Según las personas consultadas, el conflicto estalló por disparadores inmediatos. Entre estos se señalan como detonantes de la tensión entre propiedad y protección ambiental a los permisos irregulares de construcción emitidos por la municipalidad (Cabrera, 2025, comunicación personal), la desigualdad en la aplicación de normas, y la presión de la actividad inmobiliaria ligada al turismo y la inversión extranjera. Si bien existe un marco legal establecido, según la mayoría de los actores locales, la gobernanza actual tiende a prevalecer sobre las normas y presenta omisiones en ciertas reglamentaciones específicas, lo que dificulta el control efectivo del cumplimiento.

Paralelamente, hay factores más estructurales (cuadro 5), históricos y culturales que también son detonadores de conflictos. Líderes de las comunidades afrodescendientes perciben un proceso de discriminación histórica que las ha convertido en “extranjeras en su propia tierra”. La inexistencia de títulos de propiedad, el acceso limitado al crédito y las ventas forzadas desde los años ochenta facilitaron la llegada de nuevas personas propietarias y desarrolladores. Varias de las personas entrevistadas describen un “caos intencionado” que favorece a actores privados e inversionistas externos o que permite daños ambientales de cierto tipo en favor del desarrollo inmobiliario.

Cuadro 5

Causas inmediatas y estructurales del conflicto en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, según la percepción de los actores

Causa o factor señalado	Percepción según personas consultadas ^{a/}
Conflictos en terrenos privados protegidos	El traslape entre terrenos privados y figuras de conservación genera incertidumbre, falta de claridad y disputas.
Permisos ilegales o discrecionales	Se plantea que se han otorgado permisos municipales sin respaldo de planes reguladores, socavando la protección.
Aplicación desigual de la normativa	Las comunidades locales perciben más control sobre ellas que sobre desarrolladores con mayor poder económico.
Presión turística e inmobiliaria	La llegada de inversionistas y proyectos turísticos desplaza prácticas tradicionales y encarece la tierra.
Discriminación histórica	Comunidades afrodescendientes e indígenas se perciben como marginadas y con menos derechos sobre su tierra.
Pérdida de tierras	Ventas (voluntarias o forzadas), falta de títulos y crédito facilitaron el ingreso de nuevos propietarios desde los años ochenta.
Caos normativo “intencionado”	La constante modificación de leyes es vista por actores locales como estrategia que beneficia a desarrolladores externos.
Intereses políticos y económicos	Grupos organizados han buscado cambiar la normativa para favorecer el turismo y proyectos de inversión de gran escala.

a/Resumen de las percepciones de personas expertas consultadas para esta ponencia.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para esta ponencia.

Las personas involucradas con la institucionalidad pública ambiental en la zona plantean que han existido esfuerzos para armonizar lo ambiental con el derecho histórico de propiedad de la tierra, sobre todo en la población afrodescendiente y, en algunos casos, de la indígena. Cuando se decidió proteger el territorio, ya había espacios o posesiones privadas de pobladores históricos o territorios indígenas, pero ha sido complejo consolidar esa armonización.

En general, se observan diferencias en la forma de comprender estos procesos entre los distintos tipos de pobladores consultados (diagrama 1). En el tema de la posesión de la tierra, por ejemplo, la población afrodescendiente reivindica un derecho histórico, dado que habita

esta zona desde finales del siglo XIX. Entre las personas ambientalistas, se reconoce la validez de ese reclamo, pero se señala que ha perdido fuerza conforme gran parte de los actuales propietarios son otros: personas de alto capital, nacionales o extranjeras, que adquirieron esas tierras y aprovechan su condición de propiedad privada dentro del refugio, facilitada por el reconocimiento inicial de estas fincas y por las ventas realizadas a lo largo del tiempo por las personas pobladoras originales, por diversas razones. Algunas personas plantean que esto responde al ejercicio del libre mercado y no necesariamente a un problema ambiental o de desplazamiento de comunidades, pues se trata de personas que han ejercido su derecho de vender sus terrenos, más allá de las dificultades normativas que existen para hacerlo.

Diagrama 1
Percepciones sobre los disparadores del conflicto



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para esta ponencia.

Las poblaciones locales reconocen la importancia de las restricciones ambientales, aunque cuestionan que se apliquen sin distinguir entre pobladores históricos y otros actores. En contraste, las personas ambientalistas consultadas sostienen que esas restricciones suelen omitirse con la complicidad institucional, ya sea por debilidad, falta de capacidades o de forma

intencionada, lo cual impide mitigar los impactos ambientales. Desde la institucionalidad, se afirma que se han realizado esfuerzos sostenidos por mejorar la protección, en procura de respetar la propiedad y el desarrollo económico, aunque se admite que el avance ha sido lento y obstaculizado por problemas internos y factores externos.

Los pobladores históricos también denuncian desplazamientos intencionados ligados a la discriminación de larga data, sobre todo hacia comunidades afrodescendientes, y señalan un despojo progresivo de tierras que ha transformado el perfil cultural de la zona. Además, sostienen que el daño ambiental no proviene de sus comunidades, sino de la falta de claridad y aplicación de las normas recientes, lo cual les permitió a otros actores afectar la riqueza natural. Por su parte, las personas ambientalistas coinciden en reconocer el desplazamiento cultural y el daño ambiental, pero lo atribuyen a la corrupción y el favorecimiento institucional hacia intereses económicos. Mientras que las personas de las instituciones señalan que los cambios de uso del suelo responden más a limitaciones de capacidades y a la inestabilidad normativa que a decisiones deliberadas.

Los actores locales perciben la respuesta institucional como débil y permisiva (cuadro 6). Combina la carencia de recursos en el Sinac con la discrecionalidad municipal y lentitud en la justicia ambiental. Aunque los procesos judiciales logran contener algunos daños y visibilizar conflictos, se denuncia corrupción, complacencia y aplicación selectiva de normas. En conjunto, se señalan inconsistencia normativa, falta de recursos, judicialización tardía, corrupción y ausencia de voluntad política. En general, los vaivenes normativos alimentan la percepción de que las normas se aplican “a conveniencia” en la zona.

Cuadro 6

Respuesta institucional al conflicto en el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo

Aspecto institucional	Percepciones de personas entrevistadas
Aplicación inconsistente de la normativa	Se permiten construcciones ilegales, mientras en algunos casos se ejecutan desalojos, lo cual genera desigualdad.
Falta de recursos y capacidades técnicas	Sinac y administraciones locales carecen de personal, presupuesto y apoyo técnico; dependen del apoyo comunitario en ocasiones.
Judicialización débil y tardía	El Tribunal Ambiental y la Fiscalía carecen de soporte técnico, lo que retrasa procesos y reduce la eficacia.
Corrupción y complacencia	Se denuncian permisos irregulares, tráfico de tierras y vínculos entre élites económicas y autoridades.
Falta de voluntad política	Se percibe que el ambiente ha perdido peso en la agenda nacional y que sin presión social no habrá cambios.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para esta ponencia.

Según las personas entrevistadas, los efectos del conflicto se manifiestan en tres ámbitos principales. En el ambiental, destacan la deforestación, el drenaje o relleno de humedales, la pérdida de arrecifes y la fragmentación de hábitats. En el social y cultural, se señala el desplazamiento de pobladores históricos, la pérdida de prácticas tradicionales y el debilitamiento de la identidad local. Por último, en el plano económico, se observa un proceso de “gentrificación” que encarece el suelo y desplaza las actividades productivas tradicionales, sustituyéndolas por empleos precarios vinculados al turismo.

De manera sintética, las personas entrevistadas perciben los conflictos entre propiedad y protección ambiental en Costa Rica como replicables para entender otros conflictos:

- Disparadores inmediatos: superposición de propiedad y protección, permisos ilegales, presión turística.
- Factores estructurales: discriminación histórica, desigualdad económica, caos normativo.
- Debilidad institucional: recursos escasos, corrupción, falta de voluntad política, de control y de cumplimiento de las entidades.

- Limitaciones de la gestión territorial: ausencia de planes de manejo efectivos, resoluciones judiciales incumplidas.
- Impactos significativos: degradación ambiental, desplazamiento social y transformación cultural y económica de comunidades locales.

En síntesis, estos casos son una expresión de fronteras conflictivas entre actividad económica y protección, ante las cuales la gobernanza ambiental se enfrenta a retos históricos y recientes. Comprender las percepciones de los actores locales, junto con las lecturas de las personas expertas permite reconocer la urgencia de fortalecer la institucionalidad, garantizar la seguridad jurídica y construir modelos de gestión territorial que integren a las comunidades como protagonistas y receptoras de los beneficios de la conservación.

El momento, sin embargo, no parece propicio, pues las últimas ediciones del capítulo 4 del *Informe Estado de la Nación* han evidenciado un retroceso en algunos aspectos, un cambio en la narrativa ambiental del país e, incluso, la aprobación de medidas regresivas en materia de controles ambientales, participación social y peso del criterio técnico en la toma de decisiones (PEN, 2023, 2024 y 2025). Para afrontar este tipo de conflictos, en general, la gestión pública requiere más aplicación, participación y voluntad. De acuerdo con las entrevistas (cuadro 7), la conflictividad entre propiedad y protección ambiental no se resolverá con más leyes, sino con cambios oportunos en la forma en que se gestionan los territorios.

Cuadro 7

Acciones para evitar la conflictividad socioambiental, por eje según la perspectiva de los actores

Ejes	Acciones
Cumplir la normativa existente	Dotar de recursos reales al Sinac, Fiscalía y Tribunal Ambiental; sanciones efectivas y disuasivas.
Seguridad jurídica y planes claros	Elaborar y ejecutar planes de manejo y reguladores actualizados, con criterios técnicos y participación social.
Participación comunitaria	Fortalecer esquemas de comanejo y reconocer la permanencia de comunidades afrodescendientes e indígenas.
Combatir corrupción y discrecionalidad	Transparentar permisos y concesiones municipales; establecer mecanismos de control ciudadano.
Voluntad política y acuerdos nacionales	Recuperar la centralidad del ambiente en la agenda pública; impulsar compromisos mínimos de conservación y justicia social.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para esta ponencia.

Aunque es importante analizar otros conflictos, la consulta a personas involucradas en este caso permite extraer una conclusión central construida a partir de sus percepciones y experiencia de vida: en la relación entre propiedad y protección ambiental, cuando intervienen la gestión del territorio y la actividad productiva, se configura una especie de “caos facilitador”. Este se manifiesta en vacíos, omisiones e imprecisiones normativas que, pese a la existencia de un marco legal amplio, permiten al menos dos procesos paralelos. Por un lado, la ocurrencia de afectaciones ambientales que se suelen denunciar de manera posterior, pero que se originan en contextos indebidos. Por otro, cambios sociales asociados al desplazamiento de la población, la transformación de la propiedad de la tierra, la pérdida de prácticas culturales y tradicionales, y las tensiones en torno al reconocimiento de los derechos de las distintas comunidades.

Aunque refiere a otros tipos de conflicto, que no fueron abordados en esta investigación, las personas participantes del taller de consulta (ver Reconocimientos) mencionaron la necesidad de explorar opciones para la regularización jurídica en algunas poblaciones *de facto* y un recuento histórico de la creación de las

áreas protegidas para comprender la situación de los pobladores originales. Casos como Golfo Dulce, Ostional, Corredor Fronterizo Norte y Gandoca-Manzanillo ilustran esta situación. Este es un problema de tenencia de la tierra, distinto al conflicto de propiedad privada en un área silvestre, aunque relacionado.

Reflexiones finales

Esta investigación realizó una aproximación cualitativa, a partir de las voces de actores locales y de personas expertas, para comprender la conflictividad socioambiental que emerge cuando coexisten la propiedad privada de la tierra y las diferentes modalidades de protección ambiental. El estudio buscó contextualizar y explicar cómo interactúan ambos ámbitos —el derecho a la propiedad y el deber de resguardar los ecosistemas y la biodiversidad— en un país que ha sostenido durante décadas un sólido compromiso con la conservación, plasmado en una amplia normativa, que el *Informe Estado de la Nación* analiza año con año.

El análisis permitió identificar y mapear parte del marco normativo que define los vínculos entre propiedad y protección, centrando la atención en dos grandes tipos de territorio: por un lado, las áreas silvestres protegidas formalmente establecidas y, por otro, los ecosistemas sujetos a restricción por su valor ambiental propio, independientemente de su propiedad, como los bosques y los humedales. Se exploró, además, la coexistencia de estas zonas con la propiedad privada, mediante información catastral y geoespacial, y se desarrollaron dos ejercicios de consulta: uno con especialistas en derecho ambiental y otro con actores locales en la zona del Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, caso emblemático de la tensión entre propiedad, regulación y conservación, con importantes conflictos recientes.

Los hallazgos confirman que, según percepción especializada, la conflictividad no proviene esencialmente de la ausencia de legislación, sino de las debilidades en su aplicación y en la capacidad institucional para hacerla cumplir. Existe consenso entre las personas especialistas de que Costa Rica cuenta con un marco legal amplio y robusto en materia ambiental; sin embargo, la implementación en el terreno se ve afectada por omisiones, discrecionalidad, falta de coordinación interinstitucional y, en algunos casos, por corrupción o aplicación selectiva de la norma. Estos factores erosionan la legitimidad de las entidades de control del Estado y abren

espacios para intereses particulares, con efectos tanto sobre el patrimonio natural como sobre la cohesión social en las áreas en conflicto.

En el caso del Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, las percepciones de los actores revelan una situación de “desorden facilitador”, caracterizada por vacíos normativos, cambios sucesivos en la regulación y una aplicación desigual de las normas. A ello se suma la coexistencia de dinámicas de mercado que incentivan la compra de tierras y el desarrollo inmobiliario, la llegada de nuevos propietarios con mayor poder económico y la consecuente presión sobre ecosistemas y poblaciones locales. Las comunidades históricas, en particular las afrodescendientes e indígenas, asocian este proceso con un lento pero consistente desplazamiento social, pérdida cultural y una gestión ambiental percibida como ajena a sus derechos históricos y formas de vida, mientras otros grupos afectan el ambiente.

Los resultados evidencian un triple desequilibrio estructural, consistente con algunos de los señalamientos conceptuales planteados al inicio de este documento:

- Jurídico-institucional, por la dispersión normativa y la débil capacidad de control y sanción en la institucionalidad competente.
- Socioeconómico, por la desigual distribución de poder y recursos entre actores locales y nuevos desarrolladores, así como el desplazamiento de poblaciones históricas.
- Territorial-ambiental, por la fragmentación de ecosistemas y la pérdida de continuidad en el resguardo ambiental establecido desde la normativa.

En conjunto, estas condiciones configuran una gobernanza ambiental frágil, cuya efectividad para la protección de ecosistemas depende de más voluntad institucional y de las dinámicas del tejido social y la actividad económica, que de la mera existencia de normas. El estudio sugiere que fortalecer la claridad normativa, la coordinación interinstitucional, la capacidad de fiscalización y la participación de las comunidades locales son condiciones indispensables para avanzar hacia una gestión territorial más justa y sostenible.

La conflictividad entre propiedad y protección ambiental, como muestra este caso, no constituye un fenómeno aislado, sino un síntoma de las tensiones estructurales del estilo de desarrollo costarricense: entre mercado y conservación, entre crecimiento y equidad, entre norma y realidad. Resolverla no requiere necesariamente más leyes, sino una aplicación coherente, transparente y sostenida de las que ya existen, acompañada de instrumentos de planificación y control ambiental efectivos y participativos. Por supuesto, esto no implica que la actualización y la precisión de la normativa no es también un reto.

Finalmente, el estudio deja abiertas varias líneas de investigación. Entre ellas, el análisis comparado de otros tipos de conflicto entre propiedad y conservación —por ejemplo, en zonas protectoras, corredores biológicos o territorios indígenas—, así como la evaluación de mecanismos de manejo compartido y resguardo/compensación ambiental en tierras privadas. Más allá del caso de Gandoca-Manzanillo, la evidencia sugiere que el país enfrenta el desafío de conciliar la función ecológica y social de la propiedad con los objetivos de sostenibilidad, asegurando que la protección ambiental se traduzca en bienestar para las comunidades que habitan y cuidan esos territorios, mientras se resguarda adecuadamente el patrimonio natural.

Reconocimientos

Por su participación en entrevistas especializadas y de campo, se agradece a Marta Eugenia Castro, Jorge Cabrera Medaglia, Edwin Cyrus, Rodolfo Goodman, Luis Diego Hernández, Ana María Lobo Calderón, Silvia Matamoros, Andrea Mora, Jorge Polimeni, Edwin Patterson, Dayana Romero, Damaris Rodríguez, Álvaro Sagot Rodríguez, Jessica Ramírez Benavides, Allan Vargas, Bentlin Villalobos.

Por su lectura crítica y comentarios al borrador o secciones específicas se agradece a Ana Isabel Aguilera, Marlon Alfaro, Jorge Cabrera, Karen Chacón, Mario Peña y Álvaro Sagot Rodríguez.

Se agradece el apoyo a Marlon Alfaro Cordero, en la elaboración de los mapas sobre propiedad y esquemas de protección.

Colaboró como asistente de investigación María Fernanda Obando Sánchez.

Un reconocimiento especial a Manuel Guerrero, Secretario Técnico de Agua Tica y a Fundecor, por el apoyo material brindado para el desarrollo de la investigación.

El taller de consulta sobre el borrador de esta investigación se realizó el 3 de julio del 2025, con la participación de Caroline Deboisset, Ciska Raventós, Jorge Mora, Julio Jurado Fernández, Karol Murillo, Laura Navarro, Margarita Bolaños, Maritza Hernández Castañeda, María Fernanda Vargas, Montserrat Gómez de la Fuente Quiñónez, Sebastián González, Virginia Tamara, Álvaro Sagot. Del equipo del Programa Estado de la Nación participaron Esteban Durán, Jorge Vargas, Karen Chacón, Karlissa Calderón, Marco Hidalgo, Natalia Morales, Susan Rodríguez, Suyen Miranda, Vladimir González.

Bibliografía

- Alfaro, M. (2025). Mapas e insumos para el análisis territorial del conflicto propiedad y protección ambiental. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025. Programa Estado de la Nación (PEN), CONARE.
- Araya González, I. (2023). Consideraciones bioéticas fundamentales de la conservación aplicadas a la evaluación de la efectividad del manejo de las áreas silvestres protegidas (ASP) del Sistema Nacional de Áreas de Conservación en Costa Rica. [Trabajo final de investigación aplicada para optar por el grado de Magíster en Bioética]. Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica.
- Aya, A. & Acevedo, D. (2022). Conflictos socioambientales y gobernanza ambiental en América Latina. Universidad Nacional de Colombia.
- Baldauf, C. (Ed.). (2020). Participatory Biodiversity Conservation. Springer Nature.
- Bartel, R., Branagan, M., Utley, F. & Harris, S. (Eds.). (2021). Rethinking Wilderness and the Wild: Conflict, Conservation and Co-existence. Routledge.
- Bonfil, G. & Ribeiro, G. (2022). Ecologías críticas y colonialidad verde. CLACSO.
- Castro-Arce, K., Vanclay, F., Vargas, G. & Zúñiga, C. (2019). Social innovation, sustainability and the governance of community-based conservation in Costa Rica. *Environmental Science & Policy*, 101, 283-291.
- Degele, C. (2023). Territorio, ambiente y desigualdad. *Revista Ambiente & Sociedade*, 26(3), 1-17.
- Geldmann, J., Coad, L., Barnes, M. & Balmford, A. (2019). Effectiveness of terrestrial protected areas in reducing habitat loss and human pressure. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(46), 23209-23215.
- Gudynas, E. (2011). *Derechos de la naturaleza y justicia ambiental*. Montevideo: CLAES.
- Herrera, M. (2019). Propiedad, conservación y conflicto: desafíos de la gobernanza ambiental en Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales (UCR)*, 164, 15-36.

- Leff, E. (2004). Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza. México: Siglo XXI Editores.
- Mammides, C. (2020). A global analysis of the drivers of human pressure within protected areas. *Sustainability Science*, 15, 1289-1302.
- Marquina, A., Zúñiga, L. & López, E. (2023). Caracterización del paisaje en la cuenca alta del río Santo Domingo. *Cuadernos de Geografía*, 32(2), 47-69.
- Martins, R., Carvalho, P. & Santos, J. (2022). Geoecología del paisaje como fundamento de áreas protegidas. *Revista de Geografía Norte Grande*, 83, 159-180.
- Morea, J. P. (2021). Concepciones del espacio y ordenamiento territorial. *Cuadernos de Geografía*, 30(2), 1-19.
- Obando, M. F. (2025). Sistematización de entrevistas y análisis cualitativo sobre conflictos socioambientales en territorios con modalidades de protección. Contribución para la investigación *Propiedad y protección ambiental: conflictos, desafíos y percepción de los actores*. Informe Estado de la Nación 2025.
- Ponzi, B. (2024). Girando el calidoscopio de territorialidades: conservación y apropiación en la Patagonia. *Cuadernos de Geografía*, 33(1), 22-41.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2023). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023. Programa Estado de la Nación, CONARE.
<https://estadonacion.or.cr/publicaciones/informe-2023/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2024). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024. Programa Estado de la Nación, CONARE.
<https://estadonacion.or.cr/publicaciones/informe-2024/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2025. Programa Estado de la Nación, CONARE. (En prensa).
- Rosas-Baños, M. & Lara-Rodríguez, R. (2013). Desarrollo endógeno local sustentable y propiedad común: San Pedro El Alto, México. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(71), 59-80.

SINAC–MINAE. (2025b). Herramienta para la Evaluación de la Efectividad de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas en Costa Rica. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía. San José, Costa Rica.

Entrevistas (junio-septiembre, 2025)

Especialistas:

Jorge Cabrera Medaglia – Abogado ambientalista y consultor.

Álvaro Sagot Rodríguez – Abogado ambientalista y profesor universitario.

Jorge Polimeni – Consultor en gobernanza ambiental y ordenamiento territorial.

Ana María Lobo Calderón – Abogada ambientalista.

Luis Diego Hernández – Poder Judicial.

Jessica Ramírez Benavides – Asesora legislativa.

Entrevistas de campo:

Marta Eugenia Castro – Presidenta del Comité de Vigilancia de los Recursos Naturales del Caribe Sur (Covirenas).

Edwin Cyrus – Exdirector del Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC).

Rodolfo Goodman – Presidente de la Asociación de Manzanillo.

Silvia Matamoros – Miembro del Consejo Local de la Zona Protectora Cerros de Escazú / Kiosko Socioambiental.

Andrea Mora – Movimiento Cahuita Unida.

Edwin Patterson – Líder afrodescendiente de Gandoca-Manzanillo, Foro Afrodescendiente.

Dayana Romero – Asociación Talamanqueña de Ecoturismo y Conservación (ATEC).

Damaris Rodríguez – Presidenta de la Asociación de Rescate de la Zona Marítimo Terrestre (Arresomate).

Allan Vargas – Asociación Talamanqueña de Ecoturismo y Conservación (ATEC).

Bentlin Villalobos – Asociación de Desarrollo Integral (ADI) de Cahuita.

Anexo

Anexo 1

Guía de entrevista

Estudio:

"Propiedad y protección ambiental: conflictos, desafíos y percepción de los actores"

Investigador a cargo:

Leonardo Merino Trejos

Descripción general:

El *Informe Estado de la Nación* ha venido desarrollando investigaciones novedosas en el capítulo de "Armonía con la naturaleza", que buscan profundizar en los retos que tienen la conservación ambiental y los patrones de uso del territorio y los recursos naturales en Costa Rica, en particular en los últimos diez años.

La presente investigación se titula "Propiedad y protección ambiental: conflictos, desafíos y percepción de los actores". Se trata de un estudio académico para comprender las dinámicas con las cuales se gestiona el territorio cuando hay formas legales de protección ambiental de los ecosistemas, que también coinciden con formas legales de propiedad de la tierra en que no solo el Estado es propietario.

La entrevista es para conocer aspectos que pueda aportar desde su experiencia, para comprender estas dinámicas. En este caso, dicha experiencia se puede referir a diversas situaciones que conozca en el país, tanto como el ejemplo concreto del territorio del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. El estudio no hará un análisis a fondo del conflicto, sino que se enfoca en entender las dinámicas que genera o permiten conflictos de este tipo, cómo se gestionan y los desafíos que significa para la normativa o la acción institucional, la protección efectiva de los ecosistemas y el manejo de las tensiones sociales que surgen en casos similares.

Consentimiento informado

Esta conversación forma parte de un estudio académico que se utilizará únicamente en el marco del *Informe Estado de la Nación*, específicamente en el capítulo "Armonía con la Naturaleza". La entrevista será grabada únicamente con fines de síntesis y análisis por parte

del investigador encargado. Ningún comentario será atribuido a su nombre en los productos del estudio ni en la publicación del Informe u otros medios. Toda información será citada únicamente como procedente de una "persona entrevistada", y la lista de dichas personas se consignará en los agradecimientos. La entrevista será semi-estructurada. Esto significa que con base en las respuestas y conversación podrían ampliarse o consultarte otros elementos. Pero puede abstenerse de responder a cualquier pregunta o suspender su participación en cualquier momento.

¿Está de acuerdo con participar bajo estas condiciones?

Sí _____ No _____

Preguntas de la entrevista

- Desde su experiencia, ¿cuáles han sido los principales conflictos que se presentan cuando un territorio combina propiedad privada con figuras legales de protección ambiental como refugios mixtos, ecosistemas con restricciones (como bosques o humedales) u otros?
- ¿Qué factores suelen detonar o intensificar estos conflictos? ¿Se ha identificado omisión o falta de aplicación de la normativa ambiental, o presiones de tipo económico o social? ¿Qué otros factores generan que se den estos conflictos?
- Desde su perspectiva: ¿Cómo gestionan estos conflictos las distintas entidades involucradas (públicas, privadas o de la sociedad civil)? ¿Existen mecanismos de coordinación o cada actor actúa por separado?
- ¿Qué entidades o actores exponen, judicializan o llevan el tema a un conflicto, y dónde se resuelven principalmente?
- En el caso específico del Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, ¿quiénes considera que han sido los principales actores involucrados en la gestión de los conflictos que se dan en terrenos de este tipo? ¿Cuál ha sido su rol? ¿Cuáles son sus intereses y qué nivel de poder o competencias tienen para incidir en el territorio?
- ¿Cuáles son los impactos ambientales concretos de este tipo de conflictos sobre la propiedad y uso del suelo en zonas con restricciones ambientales?
- ¿Considera que las restricciones ambientales establecidas en zonas como el refugio son adecuadas y suficientes para cumplir con los objetivos de conservación? ¿O cree que necesitan revisarse, fortalecerse o establecer nuevas?

- Desde su perspectiva, ¿qué cambios institucionales, legales o de gobernanza territorial serían necesarios para reducir los conflictos y mejorar la gestión de estos territorios compartidos?

ⁱEs importante aclarar que estos logros no significan ausencia de presiones, deforestación y riesgos importantes de pérdida de cobertura. Estudios prospectivos y análisis variados sobre el tema han demostrado que los esquemas actuales no son suficientes, que estas presiones se mantienen y que se debe fortalecer la capacidad de profundizar esos logros (ver capítulo ambiental en PEN, 2022, 2023 y 2024).

ⁱⁱA lo largo del documento hay una mención recurrente al tema de la corrupción, entre las explicaciones y señalamientos de las personas entrevistadas, tanto expertas en derecho ambiental como los actores locales del trabajo de campo. Dado que la investigación resalta estas voces y es un estudio cualitativo para el cual esta percepción es un hallazgo clave, el tema se rescata en varias conclusiones. Sin embargo, ni las personas consultadas ni el objeto del estudio se centran en los casos particulares.

ⁱⁱⁱ Definición, constitución y administración del Patrimonio Natural del Estado (C-339-2004, 17 de noviembre del 2004).

^{iv} Sala Constitucional (Voto n° 4587-97).

^v Ana María Lobo Calderón (abogada ambientalista); Álvaro Sagot (abogado ambientalista); Jorge Cabrera Medaglia (abogado ambientalista); Luis Diego Hernández (Poder Judicial), Jessica Ramírez Benavides (asesora legislativa).

^{vi} Las entrevistas de campo incluyen a: Edwin Cyrus (antiguo director ACLAC), Rodolfo Goodman (presidente de la Asociación de Manzanillo), Silvia Matamoros (miembro del Consejo Local de la Zona Protectora Cerro de Escazú, Kiosko Socioambiental), Andrea Mora (Movimiento Cahuita Unida), Dayana Romero y Allan Vargas (Asociación Talamanqueña de Ecoturismo y Conservación, ATEC), Damaris Rodríguez (presidenta de la Asociación de Rescate de la Zona Marítimo Terrestre, Arresomate), Marta Eugenia Castro (presidenta del Comité de Vigilancia de los Recursos Naturales del Caribe Sur, Covirenas), Edwin Patterson (líder afrodescendiente de Gandoca-Manzanillo, Foro Afrodescendiente) y Bentlin Villalobos (ADI Cahuita).