

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

AL-DEST-OFI-010-2016
21 de enero de 2016

Señor
Marco Levy Virgo
Presidente
Asociación para el Desarrollo de la Ecología
Apartado 127-7300
Limón

ASUNTO: Respuesta a oficio AEL-013-2016 – Calentamiento global erosión en playas de Limón

Estimado Señor Levy:

En virtud del Oficio AEL-013-2016 de fecha 20 de enero de 2016, remitido por la Asociación para el Desarrollo de la Ecología al Departamento de Servicios Técnicos, donde consulta si el *“Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, realizó de oficio o a petición de parte, algún estudio o valoración de previo a la aprobación de la Ley N° 9223 de 10 de marzo de 2014: Reconocimiento de los derechos de los habitantes del Caribe Sur”*, procedo a informarle lo siguiente:

1.- El Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone en sus artículos 118 y 122 que el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos *“dentro de los cinco días hábiles [después de que aparezca el proyecto de ley publicado en el Diario Oficial preparará un estudio de todas las leyes que tratan la materia específica a la cual se refiere el proyecto]”*. Es decir, existe un imperativo reglamentario, que es de carácter constitucional, porque el Reglamento de la Asamblea es parámetro de constitucional según lo ha manifestado la jurisprudencia de la propia Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que ordena a este departamento a realizar los estudios de carácter técnico (jurídico, económico y socio ambiental) sobre todas las iniciativas que ingresan a la corriente legislativa.

2.- En ese sentido, la elaboración del informe técnico al Expediente Legislativo N° 18207: Reconocimiento de los derechos de los habitantes del Caribe Sur (que a la postre fue aprobado por el Plenario Legislativo como la Ley N° 9223) **se realizó de oficio**. Dicho informe se rindió bajo el Oficio ST-086-2012-I, fechado al día 24 de abril del año 2012.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Pág. N° 2
AL-DEST-OFI-010-2016
Señor
Marco Levy Virgo

3.- No está por demás señalar que el Reglamento Interno del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, aprobado en Sesión del Directorio Legislativo N° 140-98 de 22 de enero de 1998 y sus reformas, establece en lo que interesa:

*"Artículo 1.- El Departamento de Servicios Técnicos es una oficina de apoyo técnico profesional al servicio de la Asamblea Legislativa, del Directorio, de las Comisiones y de los diputados (...) Tendrá las siguientes funciones: Funciones Generales: Facilitar el análisis de los proyectos de ley y de todos aquellos asuntos que le corresponde dictaminar a los diputados y demás órganos legislativos, prestando asesoría técnica que permita evaluar adecuadamente los asuntos sometidos a su consideración y asesorar a los órganos legislativos en materia de procedimientos parlamentarios. Funciones Específicas: Brindar información técnica requerida por el Plenario, el Directorio, las Comisiones y los diputados, en la tramitación de los proyectos de ley.- **Realizar estudios y rendir informes técnicos relativos a los proyectos de ley que se presenten en la Asamblea Legislativa.**- Evacuar consultas que sobre el trámite legislativo formule la Dirección Ejecutiva.- Asesora a los órganos legislativos en materia de fondo y de procedimientos parlamentarios.- Realizar estudios técnicos, sobre asuntos específicos de interés, a solicitud del Plenario, del Directorio y de las Comisiones y evacuar consultas que, sobre el trámite legislativo formule la Dirección Ejecutiva (...). Realizar investigaciones de interés para el Parlamento." (La negrita no es del original)*

4.- Finalmente, me permito adjuntar con la respuesta a su solicitud el referido informe, para que la asociación que usted preside conozca los alcances del mismo.

En la mejor disposición de ampliar cualquier detalle de su interés, se suscribe,


MSC. FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR a.i.



c: Archivo
FCM/eeb.-

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

**INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO-AMBIENTAL)**

**PROYECTO DE LEY
LEY DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS
DE LOS HABITANTES DEL CARIBE SUR**

EXPEDIENTE N° 18.207

OFICIO ST-086-2012-I

ELABORADO POR

**REBECA ARAYA QUESADA
GIOVANNI RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**

SUPERVISADO POR

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
FREDDY CAMACHO ORTÍZ**

REVISIÓN FINAL

FREDDY CAMACHO ORTIZ

24, ABRIL, 2012

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE PROTECCIÓN AMBIENTAL	3
A. - PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL	3
1.- <i>Fundamentación basada en el Derecho Internacional Ambiental y sus principios rectores.</i>	4
2.- <i>Fundamentación basada en el Derecho Internacional regulador del Libre Comercio y las Inversiones.</i>	5
3.- <i>Fundamentación basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.</i>	6
4.- <i>Fundamentación basada en el Derecho de la Constitución.</i>	7
B. - HISTORIAL DE DECRETOS RELATIVOS AL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE GANDOCA-MANZANILLO	9
C. - SITUACIÓN ACTUAL DEL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE GANDOCA-MANZANILLO	15
III.- CONSIDERACIONES AMBIENTALES	17
A. - ZONA DE VIDA Y REFUGIO DE VIDA SILVESTRE	17
B. - IMPORTANCIA BIOLÓGICA	19
C. - DESARROLLO SOSTENIBLE Y TURISMO	21
IV. ANALISIS DEL ARTÍCULADO	24
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	31
VI. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO	31
VOTACIÓN	31
DELEGACIÓN	31
CONSULTAS OBLIGATORIAS	32
VII. FUENTES	32
CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LEYES Y DECRETOS	32
C. OTRAS FUENTES	33

INFORME INTEGRADO

(JURÍDICO-AMBIENTAL)

PROYECTO DE LEY

“LEY DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES DEL CARIBE SUR”

EXPEDIENTE. N° 18.207

I. RESUMEN DEL PROYECTO

Con el fin de reconocer los “*legítimos derechos*” de los habitantes y de los poblados costeros del Caribe Sur, la presente iniciativa propone establecer por ley los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca, modificando los límites actuales establecidos por decreto ejecutivo, de manera que se reduce el área continental y se aumenta el área marina. Además, se establece que la zona de reconocimiento se regirá por lo dispuesto en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N° 6043 de 2 de marzo de 1977.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Para una mayor comprensión del asunto sobre el que trata la presente iniciativa, se analiza a continuación lo que ha sido el desarrollo del principio de no regresión en materia ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense, la cronología de decretos ejecutivos relativos al Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y su estado actual, un resumen de cuál ha sido el criterio sostenido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en relación con la modificación de los límites del Refugio, para finalizar con los resultados del estudio realizado por la Contraloría General de la República sobre el Reglamento de Zonificación del Refugio.

A.- PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Del artículo 50 constitucional se derivan deberes estatales opuestos a cualquier tipo de regresión, de ahí la relevancia de exponer lo que ha sido el desarrollo que la jurisprudencia constitucional costarricense ha hecho del principio de no regresión en materia ambiental.

Este principio es descrito por el MSc. Mario Peña Chacón de la siguiente manera:

“El principio de no regresión enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección

alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación.

La principal obligación que conlleva su correcta aplicación es la de no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección. Para cumplir con dicho cometido se hace necesario avanzar en la protección ambiental, eventualmente mantenerla y por supuesto, evitar a toda costa retroceder.”¹

A partir del Voto N° 1993-6240 se instauró el criterio jurisprudencial por medio del cual los instrumentos ambientales internacionales son de acatamiento obligatorio y gozan de plena ejecutoriedad, en tanto sus normas no precisen de mayor desarrollo legislativo y por ende deben ser respetadas, ya que el rango normativo de aquellos es superior.

El principio de no regresión ambiental no aparece expresamente plasmado en ninguna de las Declaraciones de Principios, Convenios o Tratados ambientales, sin embargo encuentra su mayor desarrollo y aplicación a nivel internacional a partir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En doctrina se ha definido la fundamentación del principio de la no regresión en materia ambiental de la siguiente manera:

1.- Fundamentación basada en el Derecho Internacional Ambiental y sus principios rectores.

En este sentido, resultaría imposible interpretar el concepto del desarrollo sostenible y el precepto de equidad intergeneracional recogido en el principio 7 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, desvinculándolo del principio de no regresión.

A la vez, los principios de prevención y precaución también contenidos en la Declaración de Río complementan al principio de no regresión en la medida que buscan adelantarse al daño ambiental y así evitar situaciones irreversibles, incluso en aquellos supuestos donde no existe aún plena certeza científica.²

Asimismo, es posible fundamentar la existencia y el contenido del principio de no regresión sustentado en los tratados y convenios internacionales vigentes y suscritos por Costa Rica, ya que en general todos procuraran un alto nivel de protección ambiental, mejorar el medio ambiente, aumentar la biodiversidad, proteger los recursos naturales bióticos y abióticos, y por supuesto, acabar, disminuir y aplacar la

¹ Peña Chacón, Mario “El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense”. Enviado por correo electrónico por el autor del artículo.

² Cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2010-18202.

contaminación y la degradación ambiental.³

Por otra parte, se destaca el rol de contención que asumen los convenios ambientales para evitar regresiones en la legislación interna. En este sentido,

“Especial atención merece el Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América, también conocido como Convenio de Washington, el cual en su artículo III prohíbe alterar los límites de los parques nacionales y enajenar parte alguna de ellos sino por acción de autoridad legislativa competente...A la luz del Convenio de Washington toda alteración negativa o disminución de los límites de áreas silvestres protegidas sería considerado una regresión en materia ambiental y por tanto queda expresamente prohibida, salvo que contare con aprobación legislativa. Esta disposición debe complementarse con el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente que además de exigir norma de rango legal para reducir los límites de un Área Silvestre Protegida, obliga también a realizar estudios técnicos que justifiquen la medida.”⁴

Señala Peña Chacón que excepcionalmente algunos convenios en materia ambiental permiten ciertas formas de “regresión”, tal es el caso de la Convención Ramsar que permite en su artículo 2.5, por motivos urgentes de interés nacional, retirar un humedal de la Lista Oficial, o bien reducir su extensión siempre que se informe de inmediato sobre estas modificaciones a la Secretaría del Convenio. Sin embargo, en el caso de nuestro país y de conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente, los humedales que forman parte del Patrimonio Natural del Estado ostentan categoría de Áreas Silvestres Protegidas, y en virtud de ello, les asiste la protección especial prevista en la Convención de Washington y por el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente que impiden su desafectación, disminución o alteración de límites sin previa ley que así lo autorice y sin estudios científicos y técnicos que lo justifiquen.

2.- Fundamentación basada en el Derecho Internacional regulador del Libre Comercio y las Inversiones.

También es posible afirmar la existencia y aplicación del principio de no regresión sustentado en las obligaciones ambientales contraídas por Costa Rica al suscribir y

³ “Costa Rica ha suscrito un elenco altísimo de convenios ambientales donde destacan el Convenio Diversidad Biológica, Convenio Marco de Cambio Climático, Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América, Convenio CITES sobre Comercio Internacional de Flora y Fauna Silvestre, Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, y a nivel regional: Convenio sobre Cambios Climáticos, Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Protegidas en América Central, Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizos de Desechos Peligrosos, Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Forestales y el desarrollo de Plantaciones Forestales. Entre ellos, y a manera de ejemplo, los Convenios de Basilea y Helsinki prevén la superioridad de la norma más favorable al ambiente (pro natura); mientras tanto, el Convenio de Diversidad Biológica y su protocolo de Cartagena expresamente disponen su supremacía sobre otros tratados, convirtiéndose por tanto en pisos normativos que sólo permitirían disposiciones más estrictas y rigurosas que las ya previstas por ellos mismos.” Peña Chacón, Mario “El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense”. Enviado por correo electrónico por el autor del artículo.

⁴ Ibidem. También cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Resolución N° 1999-5399.

ratificar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, que en los artículos 17.1 y 17.2.1 dispone el derecho de cada parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental y sus políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptar o modificar, consecuentemente, sus leyes y políticas ambientales, con el fin de que estas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental; así como la prohibición de desaplicar efectivamente su legislación ambiental, situación que implicaría una regresión ambiental.

3.- Fundamentación basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En materia de derechos humanos es donde mayor desarrollo ha encontrado el principio de no regresión en Costa Rica.

Al respecto, el Tribunal Constitución en la sentencia 1995-2313 *“elevó, por encima de la Constitución Política a los Tratados Internacionales que versan sobre Derechos Humanos, pudiéndose afirmar entonces que se ha internacionalizado al Derecho de la Constitución, y al mismo tiempo, se ha constitucionalizado al Derecho Internacional, y dentro de éste, al Derecho Ambiental.”*⁵

Los instrumentos de derechos humanos de donde es posible fundamentar la existencia y contenido del principio de no regresión ambiental son:

- La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 (artículo 28) que indica que “una generación no puede comprometer con sus leyes a generaciones futuras”.
- El preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que marca los primeros trazos en el desarrollo del principio de progresividad de los derechos humanos, contracara de la no regresión.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que ratifica la visión de progresividad de los derechos humanos iniciada por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2.1, 5.2, 11.1 y 12).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 5.2 dispone que no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

⁵ Ibidem

- La Convención Americana de Derechos Humanos, que abre la vía de la progresividad dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos por medio de su artículo 26.
- El Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, conocida como Protocolo de San Salvador, que no sólo reconoce expresamente dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos el derecho a un ambiente sano y a su protección, preservación y mejoramiento (Artículo 11), sino que además ratifica la idea de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales por medio de su numeral 1).

4.- Fundamentación basada en el Derecho de la Constitución.

La doctrina costarricense ha afirmado que el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se encuentra expresamente reconocido por el artículo 50 de la Constitución Política y resultaría impensable la derogación o modificación regresiva de su contenido, aunque sí es factible que se susciten regresiones a dicho derecho fundamental a raíz de omisiones al deber de desarrollar vía legal o reglamentaria normas ambientales que tornen ineficaz dicho derecho, tal y como lo indicó la Sala Constitucional al obligar al Poder Ejecutivo a reglamentar tanto la Ley de Pesca y Acuicultura como el artículo 71 de la Ley Orgánica del ambiente sobre contaminación visual.⁶

La Sala Constitucional fundamentada tanto en el artículo 50 constitucional como en el principio precautorio (parámetro y condicionante de constitucionalidad), reconoce por primera vez el carácter progresivo del derecho fundamental al ambiente y su consecuente no regresividad al resolver una consulta de constitucionalidad respecto al proyecto de modificación de la Ley de Concesiones y Operación de Marinas Turísticas, en el Voto 2010-18702:

“De tal forma, el principio precautorio encuentra aplicación en la medida que se carezca de certeza en cuanto al daño a producir y las medidas de mitigación o reparación que deben implementarse, pues al tenerse certeza sobre el tipo o magnitud del daño ambiental que puede producirse y de las medidas que deberán adoptarse en cada momento, se elimina todo sesgo de duda y, por consiguiente, resultaría impropio dar aplicación al principio precautorio. Dicho de otro modo, el principio precautorio debe ser aplicado en supuestos de duda razonable o incerteza, más no cuando se tiene certeza del tipo de daño y de las medidas que deban adoptarse, ya que por su propia naturaleza resulta inviable la aplicación de este principio. Sin embargo, en el presente caso se echa de menos esta valoración. Ciertamente, cada concesión requerirá de previo un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de SETENA, no obstante lo anterior, algunos de estos ecosistemas, por ejemplo las reservas marinas, son áreas que fueron protegidas precisamente con la intención de que en esta zona no se realice ninguna actividad extractiva y no se vea afectada tampoco, por ningún tipo de contaminación (escapes de motores, contaminaciones acústicas, contaminaciones luminosas, etc.), para que la flora y

⁶ Ibidem.

la fauna se vayan regenerando a lo largo del tiempo, hasta que sus poblaciones alcancen el mayor número de ejemplares que pueda haber en ese sitio; lo cual es totalmente excluyente con la concesión de una marina turística por los efectos que evidentemente lo alterarán. Otros ecosistemas de los citados puede ser que no requieran necesariamente una veda absoluta de toda actividad, pero cualquier autorización en ese sentido debe ser valorada y anticipada. Como ya se indicó, resulta irrazonable proteger unas zonas y otras no sin un criterio técnico que así lo sustente, pues ello resulta lesivo del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales”.

Por último, Peña analiza los límites y excepciones permitidas al principio de no regresión, afirmando que el mismo no es ilimitado ni irrestricto, pues éste se encuentra condicionado por los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, así como por las reglas unívocas de la ciencia, técnica, conveniencia y la lógica. En esta línea de pensamiento se encuentra el Voto N° 2006-17126 de la Sala Constitucional, que dispuso:

“De la objetivación de la tutela ambiental: el cual, tal y como lo señaló este Tribunal en sentencia número 14293-2005, de las catorce horas cincuenta y dos horas del diecinueve de octubre del dos mil cinco, es un principio que en modo alguno puede confundirse con el anterior, en tanto, como derivado de lo dispuesto en los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general –tanto legales como reglamentarias–, de donde se deriva la exigencia de la ‘vinculación a la ciencia y a la técnica’, con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia. De manera que en atención a los resultados que se deriven de esos estudios técnicos –tales como los estudios de impacto ambiental–, si se evidencia un criterio técnico objetivo que denote la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, es que resulta obligado desechar el proyecto, obra o actividad propuestas; y en caso de una ‘duda razonable’ resulta obligado tomar decisiones en pro del ambiente (principio pro-natura), que puede traducirse en la adopción, tanto de medidas compensatorias como precautorias, a fin de proteger de la manera adecuada el ambiente”.

Por lo anterior, la desafectación o disminución de los límites geográficos de áreas silvestres protegidas sólo encontrarían validez jurídica si se encuentran fundamentadas y justificadas en estudios técnicos y científicos y se realizan mediante ley de la República, tal y como lo exige el Convenio de Washington y el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, y por tanto, tales casos no podrían ser calificadas de regresiones ambientales.

Asimismo y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, sería posible la existencia de regresiones ambientales de carácter temporal como podrían ser la inaplicación de normas o relajación de umbrales de protección, siempre que se trate de situaciones excepcionales justificadas en un estado de urgencia, emergencia o necesidad y que las medidas adoptadas sean transitorias, tengan como propósito el bien común y sean justas, razonables proporcionadas. En este sentido, la Sala Constitucional indicó en el Voto N° 2006-17126 lo siguiente:

“De la vinculatoriedad de la normativa ambiental, como consecuencia directa del principio de legalidad regulado en el artículo 11 constitucional y 11 de la Ley General de la Administración Pública, la Administración Pública está obligada a cumplir con el bloque de legalidad; sujeción que tiene especial connotación en relación con la tutela del ambiente, en tanto, al tenor de la obligación impuesta al Estado en su conjunto en el artículo 50 constitucional, es que se denota su indisponibilidad respecto de las instituciones públicas –condición que también se da respecto de los particulares–, esto es, no está sujeto a pacto o convenio en razón de la trascendencia que tiene para la vida y sobrevivencia de la humanidad; lo que hace imposible su excepción, salvo claro está, en situaciones de urgencia o emergencia, que en sí mismo, es una condición de fuente de derecho (al respecto consultar la sentencia 2340-92).”

B.- HISTORIAL DE DECRETOS RELATIVOS AL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE GANDOCA-MANZANILLO

A partir de un seguimiento de los datos proporcionados por el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) de la Procuraduría General de la República, así como de lo desarrollado en resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema, a continuación presentamos la cronología de los decretos que el Poder Ejecutivo ha emitido en relación con el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo desde su creación en 1985 hasta la fecha.

Cuadro No. 1 Decretos ejecutivos Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo

# decreto	Fecha	Nombre	Objetivo	Situación actual
16614	01-07-1985	Crea Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo	Crea el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo estableciendo los límites continental y marino en un área de aproximadamente 9449 Ha. El artículo 5 habla de "comunidades aledañas de Gandoca, Mata de Limón, San Miguel, Manzanillo y Puerto Viejo; de igual forma el artículo 7 habla de "comunidades aledañas". El artículo 6 indica que las áreas comprendidas dentro de las zonas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo, según estudios realizados por el INVU, no estarán sometidas a las regulaciones de este decreto.	Vigente con modificaciones
16631	27-11-1985	Reglamento Refugio Nacional Fauna Silvestre de Gandoca Manzanillo	Reglamento interno del Refugio	No vigente (derogado por el artículo 6 del decreto ejecutivo N° 25595)
23069	05-04-1994	Declara Acceso Restringido Refugio	Declara acceso restringido al Refugio durante la época de desove de la tortuga baula, verde, carey, caguama y deroga el artículo 6 del decreto N° 16614.	No vigente (derogado por el artículo 8° del decreto ejecutivo)

		Nacional Vida Silvestre Gandoca Manzanillo		N° 29019)
25595	11-10-1996	Crea Comité Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo	Con el propósito de garantizar la ejecución del Plan de Manejo mediante mecanismos que permitan integrar a la sociedad civil y asegurar la coordinación interinstitucional, se crea un Comité Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, integrado por representantes del MINAE, de la Asociación de Desarrollo Integral de Gandoca, de la Asociación de Desarrollo Integral de Manzanillo, de la Municipalidad de Talamanca y de Organizaciones no Gubernamentales que se encuentren trabajando en protección y desarrollo sostenible del Refugio y sus recursos naturales. Además se establecen dos comités zonales de Apoyo (uno de Manzanillo y otro de Gandoca) que entre sus facultades tendrán el facilitar y cogestionar con el Minae la ejecución del plan de manejo en su localidad y servir como foro de discusión comunal en relación a la administración del refugio y la ejecución del plan de manejo. También deroga el decreto ejecutivo N° 16631.	Vigente
29019	19-09-2000	Reglamento para el manejo participativo de los recursos naturales en el Refugio de Vida Silvestre, Gandoca Manzanillo, Sector Gandoca	Establece que con el objeto de propiciar el manejo integral y sostenible de los recursos naturales en el sector de la playa y la Laguna de Gandoca dentro del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, con la participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones locales, todas las actividades que se realicen dentro del Refugio deberán ajustarse al Plan de Manejo, a la zonificación preestablecida, a las directrices e instrucciones técnicas emanadas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y a la normativa nacional e internacional vigente en materia ambiental. Para ello, establece una serie de regulaciones (ingreso, permanencia, horario, tarifas, funcionamiento de albergues, entre otros) tanto para el sector de playa como para la Laguna de Gandoca. También regula lo relativo a los deberes de los guías, derechos y deberes de los visitantes, así como las facultades y deberes del comité zonal de Gandoca. Finalmente, deroga el Decreto N° 23069	Vigente
32753	16-05-2005	Ratifica vigencia de	Ratifica la vigencia de los artículos 2, 3, 4, 7 y 8 del decreto ejecutivo N° 16614 y deroga	No vigente (derogado por el

		los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 7° y 8° del decreto ejecutivo que creó el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo	los artículos 5 y 6 del mismo.	artículo 7 del decreto ejecutivo N° 34043 que a su vez fue anulado por el Voto N° 01056 sin que la Sala Constitucional indicara si recobra vigencia el texto derogado)
34043	11-09-2007	Ratifica y Reforma decreto que Crea Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo	Ratifica el decreto ejecutivo original (N° 16614), salvo el artículo 5. Mantiene los límites continentales y aumenta los marinos con el fin de brindar mayor protección a las tortugas marinas en mar adentro.	Vigente de manera parcial (declarado parcialmente inconstitucional mediante el Voto N° 01056 de la Sala Constitucional que anula el artículo 1 en tanto no exceptúa también el artículo 6 además del 5, por lo demás mantiene el cambio de límites que aumentan el área marina del Refugio)
34946	06-11-2008	Reglamento de Zonificación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, Categoría Mixta	Establece la zonificación del Refugio, dividiéndolo en 15 zonas, 9 son terrestres y 6 son marino-costeras, cada una de ellas divididas a su vez en subzonas. Se establece que será el MINAET a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y éste por medio del Área de Conservación La Amistad Caribe, los encargados de vigilar que se cumpla con la correcta aplicación del Plan de Manejo y del Reglamento de Zonificación del Refugio.	Vigente (en revisión por orden de la Contraloría General de la República)

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la República, Sistema Nacional de Legislación Vigente SINALEVI en www.pgr.go.cr

En resumen, y expresamente en relación con la modificación de los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, se puede concluir lo siguiente: El artículo 6° del Decreto Ejecutivo N° 16614 excluyó de forma expresa de ese refugio la zona urbana de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo. Posteriormente el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N° 23069 derogó el art. 6 del N°16614, de manera que las áreas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo pasaron a formar parte del Refugio.

Más adelante el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 29019 derogó el N° 23069 y con ello tácitamente recobró vigencia el artículo 6 del N°16614, produciéndose una disminución tácita del territorio de la reserva al excluirse de nuevo las áreas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo, volviendo a la situación dispuesta en el decreto original de creación del Refugio. Posteriormente, mediante el decreto ejecutivo 32753 se deroga expresamente el artículo 6 del N°16614 y nuevamente las zonas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo pasan a formar parte del Refugio, situación que se mantiene a la fecha⁷.

C.- POSICIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN CUANTO A LA MODIFICACIÓN DE LOS LÍMITES DEL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE GANDOCA-MANZANILLO

En el Voto N° 05975 de las 15 horas con 14 minutos del 3 de mayo de 2006, la Sala Constitucional desarrolla la naturaleza universal del derecho a un medio ambiente sano y el papel del Estado como garante del derecho ambiental, señalando:

“La doctrina del Derecho Constitucional ha clasificado los derechos constitucionales como derechos fundamentales de la primera, segunda y tercera generación, ... los derechos denominados de la tercera generación emergen del constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Son derechos modernos, de contornos difusos. Por sus características propias, sus titulares son los grupos, e incluso, la sociedad como un todo. Forman parte de este grupo, por ejemplo, el derecho a la paz, la protección al consumidor, y por supuesto, la tutela del medio ambiente... A nivel internacional, el primer foro para la discusión de los problemas relacionados con el medio ambiente lo constituye la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano”, celebrada en Estocolmo, Suecia en 1972. Ella sirvió de marco para que ese mismo año, la O.N.U., en su XXVII Asamblea General, y mediante la resolución 2997 estableciera el “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”.... Desde entonces, la protección al medio ambiente ha adquirido mayor importancia, siendo hoy por hoy, uno de los principales temas en la agenda de los gobiernos y organismos internacionales. Ello ha dado como resultado la promulgación de una gran cantidad de convenciones de carácter internacional (algunas promovidas por la Organización de Naciones Unidas) y/o regional, muchas de las cuales han sido suscritas por Costa Rica. Entre ellas están la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la Convención Marco sobre Cambio Climatológico, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Protocolo de Montreal, el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales y algunas de carácter más regional como el Convenio Centroamericano sobre la Protección de Ambiente, la Convención para la Protección de la Flora, de la fauna, y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central. Así, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado tiene hoy día un perfil universal...La Sala, desde su creación, y al abordar el tema ambiental señaló que el artículo 50 de la Carta Política tutelaba de manera implícita el derecho al ambiente como un derecho fundamental (sentencia N° 2233-93). Sin embargo, y a partir de la reforma introducida mediante Ley número 7412 del 3 de junio de 1994 (publicada en La Gaceta N° 111 del 10 de junio de 1994), el artículo dispone en forma expresa sobre la obligación del Estado de proteger el ambiente y otorga

⁷ Corte Suprema de Justicia, Voto N° 05975 de las 15 horas con 14 minutos del 3 de mayo de 2006.

a los ciudadanos plena acción para defenderlo: **Artículo 50:** El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimado para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y sanciones correspondientes." Este Tribunal Constitucional ha reconocido el deber de protección que merece el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y armonioso, dispuesto en los artículos 21, 50 y 89 de la Constitución Política... El artículo 50 constitucional ha sido desarrollado por el legislador ordinario a través de diversas leyes que procuran potenciar y hacer efectiva la tutela del medio ambiente en los distintos ámbitos de aplicación de esos cuerpos normativos, reservando al Poder Ejecutivo las competencias de administración y tutela de los bienes naturales. La Ley N° 7152 del 5 de junio de 1990 creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, al que constituyó rector del sector ambiental y encomendó por su especialidad técnica, la labor de "(...) Dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas" (artículo 2 inciso ch). La Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 de 4 de octubre de 1995, delega en el Ministerio de Ambiente y Energía buena parte de las competencias en esta materia, sin descargar a los otros entes públicos de sus responsabilidades en este campo. La potestad del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro de Ambiente y Energía) para proceder al establecimiento de áreas protegidas a través del Ministerio de Ambiente y Energía, deriva la relación de los artículos 32 incisos e) y f) y 42 de la Ley N° 7554, Ley Orgánica del Ambiente, artículos 82 y 84 de la Ley N° 7317 Ley de la Conservación Silvestre y 13 de la Ley N° 7575, Ley Forestal."

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de modificar los límites en áreas silvestres protegidas en general, y en particular el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el Voto N° 2009-001056 de las 14 horas y 59 minutos del 28 de enero de 2009 indica, por un lado, que ya había hecho referencia a la constitucionalidad de la inclusión de las áreas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo al área del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (REGAMA), mediante la sentencia N° 2006-5975 de 3 de mayo de 2006. Por otro lado, analiza el tema de la exclusión de las comunidades de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo de los límites del refugio señalando su inconstitucionalidad con base en los siguientes argumentos:

1. Se viola el principio de reserva legal, pues la reducción del patrimonio forestal del Estado sólo puede operar vía legal y no reglamentaria.
2. Se viola el derecho al ambiente, ya que la reducción de un refugio de vida silvestre claramente no sólo disminuye las posibilidades de gozar de este derecho en la zona de Gandoca-Manzanillo sino que desprotege los recursos naturales de la zona al dejar a las áreas urbanas de las comunidades de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo a la libre explotación sin restricciones algunas. Evidentemente no es la misma protección que recibe la propiedad cuando se trata de propiedad forestal. Sobre este tipo de propiedad recuérdese que es un tipo diferente de propiedad con características y particularidades propias y un régimen especial, pues se concibe fundamentalmente para

conservar, no para producir ni ser parte del comercio de los hombres. Todas las tierras consideradas como reservas nacionales quedan afectadas en forma inmediata a los fines de la normativa forestal, la cual establece un régimen especial aplicable a todos los recursos forestales. De esta forma, al proceder el decreto impugnado a excluir de la propiedad forestal las áreas urbanas de las comunidades de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo, viola el derecho al ambiente pues tales áreas quedarían fuera de los límites propios de la propiedad forestal que tienden a la conservación y no a la explotación de la propiedad y sus recursos naturales.

3. No es constitucionalmente posible haber adquirido derecho válido alguno dentro de un Refugio Nacional de Vida Silvestre.

Por último, sobre este mismo tema, la Sala ha destacado en el Voto N° 013099-2010 de las 14 horas y 56 minutos del 4 de agosto de 2010 la necesidad, conforme lo ordenado en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente⁸, de que para reducir los límites de un área determinada como zona protectora, además de hacerlo vía ley se ha de contar con un estudio técnico previo que lo justifique.

“... queda claro que una vez declarada una determinada área como zona protectora por un acto del Estado, no puede éste, simplemente, desafectarlo en todo o en parte, para proteger otros intereses –públicos o privados- en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 constitucional. Ahora bien, el hecho de que una norma, del rango que sea, haya declarado como zona protectora una determinada área, no implica la constitución de una zona pétrea, en el sentido de que, de manera alguna, su cabida pueda ser reducida por una normativa posterior. Sin embargo, se debe tener presente que la declaratoria y delimitación de una zona protectora, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50 constitucional, implica una defensa del derecho fundamental al ambiente y, por ello, la reducción de cabida no debe implicar un detrimento de ese derecho, situación que debe establecerse en cada caso concreto. No resulta necesariamente inconstitucional el hecho de que por medio de una ley posterior se reduzca la cabida de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o cualesquier otros sitios de interés ambiental, siempre y cuando ello esté justificado en el tanto no implique vulneración al derecho al ambiente. Podría ser que, por diversas circunstancias, un determinado sitio haya perdido, al menos en parte, el interés ambiental que, en su momento, provocó, lo que, hechos los estudios del caso, justificaría su modificación o reducción, todo en aplicación del principio de razonabilidad constitucional. Del mismo modo, la delimitación inicial de una zona protectora – o de otra índole- podría, a la larga, resultar insuficiente y, en razón de esto, motivar la aprobación de una reforma para ampliar la cabida. Estos aspectos son los que, a juicio de esta Sala, han de examinarse en el caso concreto del artículo 71 de la ley No. 7575.” (Sentencia No. 1998-7294).

⁸ “ARTICULO 38.- Reducción de las áreas silvestres protegidas. La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida.”

C.- SITUACIÓN ACTUAL DEL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE GANDOCA-MANZANILLO

Mediante el oficio DFOE-AE-0158 de 31 de mayo de 2011, el Área de Servicios Ambientales y de Energía de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República da a conocer los resultados del estudio sobre la zonificación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, regulado en el decreto ejecutivo N° 34946 "*Reglamento de Zonificación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, Categoría Mixta*", el cual abarcó el periodo del 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2009.

Entre los principales resultados del estudio están los siguientes:⁹

- Los mapas de zonificación no consignan la delimitación puntual del Patrimonio Natural del Estado (áreas boscosas y húmedales en la Zona Marítimo Terrestre – parte dentro de la Llanura costera Cocles-Manzanillo-) y, pese a que se han realizado gestiones para el levantamiento catastral del Refugio que incluya tal delimitación, a la fecha no consta su avance.
- No se indica la existencia de alguna de las áreas de protección de húmedales en la Llanura Costera Cocles Manzanillo, ni las ubica con claridad en las láminas de zonificación, de manera que los usos de suelo permitidos por ese Reglamento en la Llanura Costera Cocles Manzanillo aplican por igual a todos los terrenos sin distinguir si es Patrimonio Natural del Estado o si son inmuebles con limitaciones de uso de suelo que en la actualidad están a nombre de particulares, o si tienen otra condición.
- La Llanura costera Cocles-Manzanillo se caracteriza como una llanura angosta de menos de un kilómetro de ancho desde Puerto Viejo hasta Punta Manzanillo, donde a pesar de que la mayor parte de los bosques originales han sido talados o seriamente intervenidos, aún quedan pequeños parches de bosque con valor para la conservación de la biodiversidad y de la calidad del paisaje. Esta zona es importante como área de amortiguamiento, pues controla la sedimentación y contaminación sobre los arrecifes de coral ubicados a pocos metros de la playa y que podría verse afectados por la erosión de las laderas al sur del sector; además, estudios hidrológicos ubican aquí el acuífero más importante de la zona. De lo anterior se desprende su valor como componente integral de ese Refugio, y la importancia de que el Reglamento de Zonificación contemple su debida protección.
- El Instituto Nacional de Transferencia en Tecnología Agropecuaria realizó un muestreo de campo en algunos terrenos ubicados en la zona residencial y hotelera turística de la citada Llanura Costera Cocles Manzanillo, concluyendo que corresponden a tierras con suelos de profundidad efectiva superficial de texturas finas, de muy baja fertilidad aparente, con drenaje nulo, riesgo de

⁹ Contraloría General de la República, Oficio DFOE-AE-0158 de 31 de mayo de 2011.

inundación severo a muy severo, y un período seco ausente. La capacidad prevaeciente del uso de las tierras analizadas es la clase VIII con utilidad sólo para preservación de flora y fauna, protección de áreas de recarga acuífera, reserva genética y belleza escénica. Además, se confirma la predominancia de suelos de tipo hidromórfico, donde las unidades de manejo de capacidad de uso del suelo permiten concluir la existencia de condiciones favorables para la formación de ecosistemas de tipo humedal; y que debido al régimen de humedad acuico de los suelos, en algunas áreas se observan canales de desagüe de origen antrópico.

- Se constató la presencia de terrenos comprendidos en la Llanura Costera Cocles Manzanillo que reúnen condiciones de alta fragilidad ambiental, y a pesar de ello no están siendo protegidos suficientemente, pues en algunos casos pese a la presencia de zonas de bosque o humedal, los terrenos han sido intervenidos al punto de su afectación.
- La SETENA en oficio N° SG-032-2011 de 15 de abril de 2011, confirmó a la Contraloría General de la REpública que dicho Reglamento de Zonificación no cuenta con la viabilidad ambiental que debe otorgar ese órgano, y que es requerida por el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente y el Decreto Ejecutivo N° 32967-MINAE de 20 de febrero de 2006, lo que limita el conocimiento detallado de las medidas de protección ambientales que se deben implementar en el Refugio.

En resumen, del estudio realizado se concluye que el Reglamento de Zonificación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo no considera la delimitación ni las regulaciones aplicables a los terrenos del Patrimonio Natural del Estado ni las limitaciones ante la presencia de ecosistemas boscosos o de humedal en bienes inmuebles que actualmente están a nombre de particulares, ubicados en la zona denominada "*Llanura costera Cocles-Manzanillo*".

Por lo anterior, la Contraloría emite una serie de disposiciones de acatamiento obligatorio que deberán ser cumplidas por la Administración en el plazo indicado.

a) Al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: Proceder con la oficialización y publicación de los ajustes que procedan al Reglamento de Zonificación, con base en la propuesta que el Sinac le remita (comunicar a la CGR a más tardar el 30 de enero de 2013).

b) A la Directora Ejecutiva del Sinac: Revisar y ajustar el Reglamento de Zonificación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, conforme a la técnica y la legalidad, considerando la elaboración de estudios técnicos de campo a una escala geográfica detallada, y posteriormente remitirlo a la Setena para trámite de la viabilidad ambiental correspondiente (remitir lo actuado para consideración del Ministro a más tardar el 30 de noviembre de 2012).

c) **A la Comisión Plenaria de la Setena:** Abstenerse de otorgar viabilidades ambientales en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, hasta tanto no esté oficializado el Reglamento de Zonificación de acuerdo con la revisión y los ajustes antes indicados.

III.- CONSIDERACIONES AMBIENTALES

A.- ZONA DE VIDA Y REFUGIO DE VIDA SILVESTRE

El Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo (RNVS-GM) se encuentra ubicado en el litoral Caribe, y lo conforman porciones marinas y terrestres. Su riqueza biológica se caracteriza por los arrecifes de coral y los bosques húmedos tropicales, los cuales presentan ecosistemas con gran riqueza biológica.

El Refugio se ubica al sureste de la Costa Caribe costarricense, entre la desembocadura del Río Cocles y el Río Sixaola, en la frontera con Panamá. Es parte integral del Corredor Biológico Talamanca Caribe (CBTC) en su extremo SE.

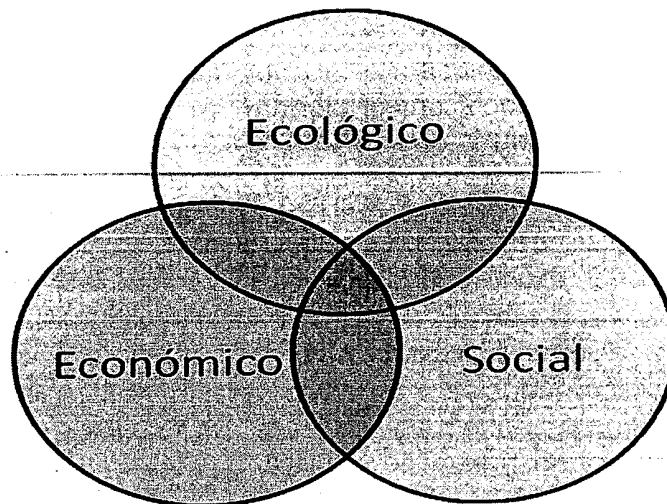
Va desde el nivel del mar hasta 185 msnm, en los cerros de Manzanillo. Tiene una extensión de 9.449 hectáreas; de las cuales 4436 ha. son de ambientes marinos, 5013 ha comunidades terrestres, naturales y antrópicas y 15 kilómetros de línea de costa. Políticamente se ubica en la provincia de Limón, cantón de Talamanca, distrito de Sixaola¹⁰.

Dicho área protegida se denomina Refugio de Propiedad Mixta; categoría de manejo que se caracteriza por presentar áreas que pertenecen al Estado y otras son de propiedad particular. Tal condición es el foco de conflicto en cuanto al uso de la tierra se refiere, ya que condiciona si la administración de los recursos naturales alcanza en la práctica el concepto del desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible pretende un equilibrio entre el desarrollo social, el desarrollo económico y la protección ambiental, a la vez que trata de aprovechar de forma eficiente los recursos naturales sin comprometer su disponibilidad en cantidad y calidad para las futuras generaciones.

En la siguiente imagen se observa el esquema que persigue el desarrollo sostenible.

¹⁰ UCR, Plan de Manejo para el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (RNVS-GM) Vol. I, San José, 1996, pág. 6.



Fuente: elaboración propia

La triada Ecología, Economía y Social busca un balance amigable entre la relación social y ecológica, viable entre lo económico y ecológico y equitativo entre lo social y lo económico.

Siendo así, la propuesta de ley está muy lejos de alcanzar el concepto de desarrollo sostenible, ya que según lo estipulado en el artículo 1º pretende incluir dentro de la zona denominada en el plan de manejo como Zona 1: Llanura Costera Cocles-Manzanillo, una porción de la Zona 8: Humedal Punta Mona, la cual además de encontrarse dentro de los límites del refugio, es protegida por la convención Ramsar. Al respecto esta asesoría ampliará las implicaciones en el apartado sobre las consideraciones sobre el proyecto.

En cuanto a los humedales se refiere, los mismos se caracterizan por tener dependencia de los regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja. En nuestro país existen alrededor de 350 humedales clasificados como áreas silvestres protegidas según Ley 7554 artículo 32¹¹.

En cuanto a su origen geológico se refiere entre Puerto Viejo y Punta Manzanillo, el Refugio está formado por una planicie costera de aproximadamente 1 Km de ancho, la mayor parte ocupada por extensos humedales. Esta llanura es interrumpida hacia el sur por los acantilados de Punta Mona. Al sureste de este punto, una llanura más extensa, formada por el aporte de los ríos Sixaola y Gandoca, continúa hasta la frontera con Panamá¹².

¹¹ Ibidem, pág. 20.

¹² Ibidem, pág.18.

Hacia el interior, detrás de las planicies costeras, se elevan los Cerros Manzanillo, cuyo punto más alto alcanza 185 msnm. La red hidrográfica está dominada por los Ríos Sixaola, Gandoca y Cocles, más varias quebradas y riachuelos que se originan en las serranías costeras y la Cordillera de Talamanca¹³.

B.- IMPORTANCIA BIOLÓGICA

Según el sistema de zonas de vida propuesto por Holdreige (Bolaños & Watson, 1993), en el RNVS-GM existe solamente una zona de vida, el Bosque Húmedo Tropical¹⁴.

En el cuadro siguiente se esbozan los principales recursos botánicos y animales de la porción marina y terrestre. Es importante destacar que el endemismo que protege el refugio es alto; aspecto que es trascendental en términos de la administración del área protegida, ya que la misma colinda con zonas que ejercen una presión sobre el ecosistema, como lo es el crecimiento poblacional y las actividades agrícolas como el cultivo de banano y plantaciones forestales.

Cuadro N°. 2 Especies y Humedales de mayor importancia en RNVS-GM

Porción marina agua		Porción terrestre y aves		Cuerpos de agua	Ha
Plantas	Animales	Plantas	Animales		
37 especies de algas	11 especies de esponjas	yolillo (<i>Raphia taedigera</i>)	mono congo (<i>Alouatta palliata</i>)	Laguna Gandoca	200
zacate de tortuga (<i>Thalassia testudinum</i>)	34 especies de moluscos	orey (<i>Comnosperma panamensis</i>)	mono araña (<i>Ateles geoffroyi</i>)	Manglar de Gandoca	250
zacate de manatí (<i>Syringodium filiforme</i>)	baula (<i>Dermochelys coriacea</i>)	cativo (<i>Prioria copaifera</i>)	mono cara blanca (<i>Cebus capucinus</i>)	Bosques anegados Río gandoca	650
mangle rojo (<i>Rhizophora mangle</i>)	caguama (<i>Caretta caretta</i>)	sangrillo (<i>Pterocarpus officinale</i>)	garzas (<i>Casmerodius albus</i> , <i>Bubulcus ibis</i> , <i>Egretta caerulea</i>)	Bosques anegados en la margen del río Gandoca y quebrada Limón	400
mangle caballero (<i>R. racemosa</i>)	carey (<i>Eretmochelys imbricata</i>)	caobilla (<i>Carapa guianensis</i>)	cocodrilo (<i>Crocodylus acutus</i>)	pantanos herbáceos en los alrededores de Bonife a la vera del río Sixaola	400
mangle salado (<i>Avicennia germinans</i>)	verde (<i>Chelonia midas</i>)	uña de gato (<i>Mimosa pigra</i>)	caimán (<i>Caiman crocodylus</i>)	Pantano de Punta Mona entre Manzanillo y Middle Creek	600

¹³ Ibidem, pág. 12.

¹⁴ Ibidem, pág. 8.

mangle blanco (<i>Laguncularia racemosa</i>)	cangrejos (<i>Ocypode quadratus</i> , <i>O. aldicans</i> , <i>Gecarcinus lateralis</i> y <i>cardisoma guahumi</i>)	varilla negra (<i>Dalbergia browni</i>)	nutria (<i>Lutra longicaudus</i>)	De cativera entre el extremo este del Pantano de Punta Mona y Middle Creek	400
mangle botón (<i>Conocarpus erecta</i>)	bivalvos (<i>Donax denticillatus</i> y <i>D. striatus</i>).	almendro de montaña (<i>Dipteryx panamensis</i>)	zahino (<i>Tayassu tajacu</i>)		
algas (<i>Sargassum</i> spp., <i>Dictyota</i> spp., <i>Padina</i> spp., <i>Phaeophyta</i> ; <i>Bryothamnium triquetrum</i> , <i>Laurencia papillosa</i> , <i>Ceramium</i> spp., <i>Rhodophyta</i> , <i>Caulerpa</i> spp., <i>Halimeda opuntia</i> , <i>H. discoidea</i>)	sábalo real (<i>Megalops atlenticus</i>)	cerillo (<i>Simphonia globulifera</i>)	manigordo (<i>Leopardus pardalis</i>)		
	manatí (<i>Trichechus manatus</i>)	caobilla (<i>Carapa guianensis</i>)	puma (<i>Felis concolor</i>)		
	quitón (<i>Acantopleura granulata</i>)	cativo (<i>Prioria copaifera</i>)	león breñero (<i>Herpailurus yaguarundi</i>)		
	gastropodos (<i>Acmaea pustulata</i> , <i>Littorina zigzag</i> y <i>Fisurella angusta</i>)	sangrillo (<i>Pterocarpus officinale</i>)	zahino (<i>Tayassu tajacu</i>)		
	bivalvo (<i>Brachidontes dominguensis</i>)		tepesquite (<i>Agouti paca</i>)		
	vermético (<i>Serpulorbis decussatus</i>)		mono colorado (<i>Ateles geoffroyi</i>)		
			el curré (<i>Ramphastus swainsonii</i>)		
			el aguilucho (<i>Spizaetus ornatus</i>)		
			loro (<i>Amazona autumnalis</i>)		
			el pavón (<i>Crax</i>)		

			rubra)		
--	--	--	--------	--	--

Elaboración propia. Fuente: UCR, Plan de Manejo para el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (RNVS-GM) Vol. I, San José, 1996.

Por otra parte, el Refugio es un elemento fundamental del Corredor Biológico Talamanca Caribe, y de hecho constituye su extremo sureste. Área que cumple una función muy importante al enlazar ambientes marino-costeros con los ecosistemas de las planicies costeras, el piedemonte y las partes más altas de la cordillera de Talamanca¹⁵.

Asimismo, horizontalmente es parte del sistema de humedales y sistemas marino-costeros que existen en la vertiente Caribe entre el sur de Costa Rica y el norte de Panamá. Las cuatro especies de tortugas marinas mencionadas en el cuadro anterior utilizan indistintamente como sitio de anidación playas a ambos lados de la desembocadura del Río Sixaola. La población de manatíes (*Trichechus manatus*) del estero Gandoca deben desplazarse hasta los lechos de fanerógamas marinas alrededor de las islas un poco más al sur, en aguas territoriales de Panamá.¹⁶

Al respecto, según el artículo "Posible decaimiento de la población de tortuga baula en el Caribe Centroamericano" publicado en la revista Oryx Vol 38 No 4 Octubre 2004 y de cual son autores Sebastian Troëng, Didiher Chacón y Belinda Dick, existen riesgos asociados para las poblaciones de tortuga por contaminación en el Caribe. Este aspecto está asociado a la forma en la que se manejan los desechos en las zonas costeras, por lo que es claro que en Manzanillo dicho manejo es deficitario tanto en el componente sólido como líquido, por lo tanto no es recomendable modificar los parámetros bajo los cuales se regulan las actividades comerciales dentro de refugio.

C.- DESARROLLO SOSTENIBLE Y TURISMO

Dentro de los aspectos que caracteriza a la zona del Caribe sur costarricense donde se ubica el RNVS-GM está la afluencia del turismo.

Según el Instituto Costarricense de Turismo, el producto turístico de ese lugar se caracteriza por las belleza escénica de las playas y la cultura afrocaribeña e indígena que finalmente que se mezclan con otros atractivos naturales (incluyendo áreas protegidas), otorgándole una imagen y características únicas en el país¹⁷.

Dado que la protección ambiental y el turismo es un binomio indivisible que condiciona no solo la protección de los recursos naturales sino también el desarrollo económico de las comunidades, esta asesoría se dio a la tarea de calcular, con base en el método de costo de viaje, los ingresos generados por el turismo en el Caribe sur.

El método de costo de viaje posee los siguientes supuestos metodológicos¹⁸:

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, pág. 15.

¹⁷ ICT. Plan General de usos de la Tierra y Desarrollo Turístico para las Unidades de Planeamiento Turístico del Caribe de Costa Rica, San José, 2005, pág. 36.

¹⁸ Canter, Larry. Manual de Evaluación de Impacto Ambiental. Mc Graw Hill, 1998, pág. 645.

- El visitante maximiza su utilidad sujeto a las restricciones de ingreso y de tiempo.
- No existen lugares alternativos (sustitutos) con características naturales (o atributos naturales) similares.
- Cada viaje de recreación persigue un solo propósito.
- Existe un costo de oportunidad del tiempo dedicado a la recreación.
- El tiempo de trabajo o el tiempo de permanencia en el lugar es de libre elección y es el mismo para todos.
- Los visitantes reaccionan de igual manera ante un incremento del costo de viaje que ante un aumento en el precio de entrada al lugar.
- Existe complementariedad débil entre la calidad ambiental (Q) y la demanda por visitas, reflejándose una relación no decreciente entre ambos bienes. De esta forma, el excedente del consumidor es una buena medida de la variación compensada.

Según el Instituto Nacional de Aprendizaje en la publicación "Atención a la actividad Turísticas del Caribe Norte Caribe Sur", elaborada por la Unidad Regional Huetar Atlántica, en julio de 2005, la visitación en el Caribe Sur era de 90.000 personas.

Por otra parte, en el documento "La Importancia de las Áreas Protegidas Públicas en el Desarrollo del Turismo en Costa Rica: Un Análisis de su Visita" elaborado por J.R. De Shazo y Luis Monestel Vega en 1999 para la Universidad de Harvard, se muestra el comportamiento de visitación tanto de nacionales como extranjeros en diferentes zonas del país. Partiendo de dicha información se calculará los ingresos generados por el turismo en el Caribe Sur costarricense.

Asimismo, según la tabla 7 "Duración Promedio de la Visita por Lugar para Nacionales y Extranjeros" del documento mencionado en el párrafo anterior, los extranjeros permanecen en el Caribe costarricense 10 días, mientras los nacionales 3 días. Asimismo, la revista Summa en su edición electrónica del 10 de enero de 2012 indica que la visitación de extranjeros en el Caribe es del 88% para finales de 2011, además señala que esa zona es la de mayor crecimiento en términos de visitación.

Según los cálculos aportados por la investigación de J.R. De Shazo y Luis Monestel, los extranjeros que permanecen en un lugar 10 días presentan ingresos máximos por \$50.000 anuales, mientras que los nacionales rondan alrededor de ¢500.000 con una visitación de tres días.

El método de costo de viaje nos indica que

$$TCV_i = ((Dist^2) * (Costo/Km)) + (% \text{ tasa salarial} * \text{Ingreso Anual/horas trabajados por mes}) + (\text{Otros Gastos})$$

Dónde **Dist** es la distancia en km de ida y vuelta desde el sitio de residencia del visitante hasta la playa; **Costo/Km** representa el costo por kilómetro recorrido; **(% tasa salarial * Ingreso Anual/horas trabajadas)** constituye el costo de oportunidad del

tiempo de viaje, valorado como un porcentaje del salario. El costo de oportunidad del tiempo de viaje fue evaluado en 50 % del salario¹⁹.

Componentes del Costo del Viaje:

El segundo tipo de información requerida es relativa al costo de acceso al lugar:

- A) **Costos ineludibles:** Se consideran los derivados estrictamente del desplazamiento: Costo de gasolina por kilómetro más los costos de amortización y mantenimiento del vehículo
- B) **Costos discrecionales:** El traslado al lugar de visita puede implicar la necesidad de comer por el camino, o incluso hospedarse.
- C) **Valor económico del tiempo:** El costo de oportunidad del turista en términos de no percibir ingresos durante la visitación.

Los cálculos que se muestran a continuación es el costo por persona que genera ingresos propios.

Aplicación de la ecuación para extranjeros:

$$\text{TCV } i = ((454*2)*(171,49)) + (50\% * 25.700.000/160)^{20} + (616.800)$$
$$155.268 + 240.937,5 + 616.800 = \mathbf{873.265}$$

Aplicación de la ecuación para nacionales:

$$\text{TCV } i = ((454*2)*(171,49)) + (50\% * 6.000.000/192) + (120.000)$$
$$155.268 + 46.875 + 120.000 = \mathbf{322.143}$$

Los datos mostrados anteriormente indican el costo de un viaje al Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo y sus alrededores. Para los turistas extranjeros sería de ϕ 873.265, mientras que para los turistas nacionales sería de ϕ 322.143.

Partiendo de la información suministrada por el INA y el ICT, la visitación en dicha zona es de 90.000 personas, de las cuales cerca del 80% son extranjeros, lo que significa en términos nominales 72.000 personas que generan ϕ 62.875.080.000. Parte de dicho monto no es tangible, dado que constituye depreciación, costo de combustible o ambiental y costo de oportunidad del turista en cuanto a la generación de ingresos.

¹⁹ Canter, Larry. Manual de Evaluación de Impacto Ambiental. Mc Graw Hill, 1998, pág. 647

²⁰ La primera cifra es el kilometraje, se multiplica por dos debido a que el viaje tiene un retorno y eso implica un costo, el segundo dato es el costo de kilómetro se extrajo de lo considerado por la CGR, el 50% que se estima es el valor de tiempo de ocio que siempre es superior al de trabajo, el monto es el ingreso anual calculado por la Universidad de Harvard, y los otros gastos es el estimado de hospedaje y alimentación según los costos de la zona.

Por otra parte, el turismo nacional en términos nominales representa una visitación anual de 18.000 personas, lo que representa un ingreso de ¢5.798.574.000.

Partiendo de los datos anteriores, se desprenden elementos ambientales y económicos importantes para definir la forma en la que se debe manejar el Refugio Mixto de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo. El primero de ellos es que a pesar de las limitaciones impuestas por la categoría de manejo, el desarrollo de actividades turísticas genera un flujo de recursos económicos significativo.

En cuanto al tema ambiental se refiere, una población flotante de 90.000 personas al año demanda un consumo per cápita de 80 metros cúbicos (m³) de agua por día, lo que representa un total de 7.200.000 m³ por año. Siendo una zona rica en lluvias y mantos acuíferos, el problema no se encuentra en la disponibilidad del agua sino en el tratamiento antes del consumo y la forma en la que se tratarán las aguas servidas, ya que existe una afectación por sedimentos en los arrecifes coralinos lo cual afecta ecosistemas de gran valor biológico.

Por otra parte, la generación de desechos sólidos es otro tema de relevancia al momento de planificar las actividades en el refugio, tomando en cuenta una visitación importante como la mencionada (90.000 personas por año).

Por tal razón, flexibilizar el uso de la tierra en lo que se denomina la zona uno del refugio implicaría una mayor generación de desechos sólidos y líquidos que vendrían a impactar de forma drástica los ecosistemas del área protegida, más aún siendo como se ha indicado zonas de alta fragilidad ambiental.

IV. ANALISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1

Este artículo establece el reconocimiento de los "legítimos derechos" de los habitantes y de los poblados costeros del Caribe Sur mediante la modificación de los límites del Refugio de Vida Silvestre Gandoca.

La modificación propuesta en relación con los límites vigentes en el decreto ejecutivo N° 16614, se visualiza con claridad en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3 Cuadro comparativo límites vigentes y límites propuestos del RNVS-GM

Decreto N° 16614 y sus reformas (límites vigentes)	Proyecto de ley N° 18.207 (límites propuestos)
Artículo 1°—Declarar Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, el área comprendida dentro de los siguientes linderos:	Artículo 1.- Para el reconocimiento de los legítimos derechos de los habitantes y de los poblados costeros del Caribe Sur se establecen los límites del Refugio de Vida Silvestre Gandoca dentro de los siguientes linderos: según el mapa básico Sixaola 3644 I, escala 1:50000

según el mapa básico Sixaola 3644 I, escala 1:50000 del Instituto Geográfico Nacional. Partiendo de un punto situado **100 metros al noreste de la desembocadura del río Cocles sobre la línea de marea. Continúa de ese punto y siempre paralelo 100 metros al río Cocles con rumbo suroeste hasta alcanzar la carretera actual entre Puerto Viejo y Manzanillo. Sigue por esa carretera con rumbo este hasta 100 metros antes del puente sobre la quebrada Ernesto en donde toma una línea paralela de 100 metros a dicha quebrada aguas arriba, hasta su nacimiento. En su nacimiento toma la curva del nivel de los 40 metros y se va por dicha curva hasta alcanzar la intersección entre las coordenadas 609.000 E y 395.000 N. De ese punto sigue una línea de 300 metros, con este franco para buscar posteriormente otra línea que se ubique 100 metros antes del nacimiento de la quebrada Milla. De ese punto sigue aguas abajo una línea paralela de 100 metros a dicha quebrada hasta llegar a un punto situado en la costa a 200 metros antes de la línea de marea. Luego continúa con rumbo sureste paralelo 200 metros a la costa hasta un punto situado a 300 metros antes de la primera boca de la laguna Gandoca (hoy cerrada) y toma esa línea paralela 300 metros al río Gandoca aguas arriba, hasta un punto situado entre la coordenada 617.000 E y la coordenada 391.400 N. De ese punto toma rumbo sur franco hasta el río Sixaola, en donde luego toma aguas abajo por la margen izquierda hasta su desembocadura. De ese punto de la desembocadura, se toma una línea perpendicular a la playa de 2 500 metros y continúa bordeando la costa con rumbo noreste y en forma paralela a ésta a una distancia de 2 500 metros hasta una línea imaginaria perpendicular 2 500 metros al punto inicial de la presente descripción situado 100 metros al noreste de la desembocadura del río Cocles. Con el fin de brindar una mayor protección mar adentro, contra las acciones humanas que tiendan a perjudicar a las especies de tortugas marinas.**

Área aproximada: 9 449 Ha.

Sección continental..... 5 013 Ha.

Sección marina 4 436 Ha.

del Instituto Geográfico Nacional. Partiendo de un punto situado **en la intersección de la coordenada 611.750E con la línea de marea. Continúa de ese punto con rumbo sur hasta el punto 611.750E y 398.500N. Toma rumbo suroeste hasta la intersección de las coordenadas 611.000E y 398.000N. Continúa rumbo suroeste hasta el punto 611.500E y 397.250N. De este punto se dirige rumbo oeste franco hasta la intersección con la curva de nivel de los 20 metros, 400 metros al oeste de la Quebrada HoneWark y continúa por esa curva de nivel hasta el punto 608.300E y 397.600N. Sigue hacia el noroeste hasta la intersección de las coordenadas 607.350E y 398.000N. De ese punto toma rumbo norte franco hasta el punto 607.350E y 398.650N. Continúa hacia el oeste por una línea paralela 50 metros a la ruta nacional N.º 256, hasta 100 metros después del puente sobre la quebrada Ernesto en donde toma una línea paralela de 100 metros a dicha quebrada aguas arriba, hasta su nacimiento. En su nacimiento toma la curva del nivel de los 40 metros y se va por dicha curva hasta alcanzar la intersección entre las coordenadas 609.000E y 395.000N. De ese punto sigue una línea de 300 metros, con este franco para buscar posteriormente otra línea que se ubique 100 metros antes del nacimiento de la quebrada Milla. De ese punto sigue aguas abajo una línea paralela de 100 metros a dicha quebrada hasta llegar a un punto situado en la costa a 200 metros antes de la línea de marea. Luego continúa con rumbo sureste paralelo 200 metros a la costa hasta un punto situado a 300 metros antes de la primera boca de la laguna Gandoca (hoy cerrada) y toma esa línea paralela 300 metros al río Gandoca aguas arriba, hasta un punto situado entre la coordenada 617.000E y la coordenada 391.400N. De ese punto toma rumbo sur franco hasta el río Sixaola, en donde luego toma aguas abajo por la margen izquierda hasta su desembocadura. De ese punto de la desembocadura, se toma una línea perpendicular a la playa de 2.500 metros y continúa bordeando la costa con rumbo noreste y en forma paralela a esta a una distancia de 2.500 metros hasta una línea imaginaria perpendicular 2.500 metros a un punto situado 100 metros al noreste de la desembocadura del río Cocles, del cual **regresa por la línea de marea hasta el punto inicial de partida descrito en la intersección de la coordenada 611.750E con la línea de marea.****

Área

Sección continental: 4.281 hectáreas

Sección marina: 5.545 hectáreas

TOTAL: 9.826 hectáreas

TOTAL.....	9 449 Ha.	9 449 Ha
------------	-----------	----------

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la República, Sistema Nacional de Legislación Vigente SINALEVI en www.pgr.go.cr y expediente 18207.

En relación con el artículo 1 esta Asesoría hace las siguientes observaciones:

En la justificación de la iniciativa se define como ligera la forma en la que se marcaron los límites del área protegida en sus inicios, sin embargo la propuesta es deficiente en términos de claridad y profundidad técnica, por el hecho de que no adjunta un mapa que muestre los límites propuestos en el artículo 1º; además, al trasladar dichos límites al plano topográfico es claro que los mismo invaden zonas de gran fragilidad ambiental, como lo es el humedal ubicado en la denominada zona 8, aspecto que también fue cuestionado en el oficio DFOE-AE-0158 de 31 de mayo de 2011 por parte de la Contraloría General de la República. En este sentido se recuerda la ratificación por parte del Gobierno de Costa Rica de la Convención Ramsar en el año 1991 (Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas, Ley N° 7224 de 9 de abril de 1991) y el hecho de que los principales humedales en dicho Refugio quedaron incluidos dentro de la lista de Humedales Ramsar de importancia internacional por sus particulares características biofísicas, su flora y fauna de gran diversidad, especies endémicas, amenazadas y en peligro de extinción. Por su parte, los artículo 41 y 45 de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 de 4 de octubre de 1995²¹, establecen que los humedales y su conservación son de interés público, estén protegidos o no por las leyes y que se prohíbe las actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedal. Además, tal como lo dispone el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad N° 7788 de 30 de abril de 1998²², en concordancia con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Ambiente²³ y los principios preventivo, precautorio o indubio pro natura, la conservación y protección de los humedales es una obligación de las instituciones del Estado, a efectos, entre otros, de garantizar las opciones de desarrollo de las futuras generaciones, así como de conservar los ecosistemas ante la existencia de un interés

²¹ "ARTICULO 41.- Interés público. Se declaran de interés público los humedales y su conservación, por ser de uso múltiple, estén o no estén protegidos por las leyes que rijan esta materia."

"ARTICULO 45.- Prohibición. Se prohíben las actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedal, como la construcción de diques que eviten el flujo de aguas marinas o continentales, drenajes, desecamiento, relleno o cualquier otra alteración que provoque el deterioro y la eliminación de tales ecosistemas."

²² "ARTÍCULO 22.- Sistema Nacional de Áreas de Conservación Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos."

²³ "ARTICULO 42.- Delimitación de zonas protegidas. El Ministerio del Ambiente y Energía, en coordinación con las instituciones competentes, podrá delimitar zonas de protección de determinadas áreas marinas, costeras y humedales, las cuales se sujetarán a planes de ordenamiento y manejo, a fin de prevenir y combatir la contaminación o la degradación de estos ecosistemas."

público ambiental, conforme a los artículos 11 de la Ley de Biodiversidad²⁴ y 50 de la Constitución Política.

Sobre el principio precautorio en materia ambiental mencionado en el párrafo anterior, el mismo se encuentra contenido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río (principio 15)²⁵ y al respecto indica la Sala Constitucional en el Voto N° 2009-0601 de las 15 horas y 3 minutos de 21 de enero de 2009 que:

*“... alude a la acción y efecto de prevenir, a aquellas preparaciones y disposiciones que se hacen anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa. La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención, se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener, la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, **en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto-, basada en estudios técnicos, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior, debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido el daño, las consecuencias biológicas y socialmente nocivas pueden ser irreparables, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente.**” (lo subrayado es nuestro)*

A partir de los nuevos límites propuestos, se estaría operando una reducción del área continental y conforme con lo establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 de 4 de octubre de 1995²⁶, la misma requeriría de una ley de la República y previo estudios técnicos que justifiquen la medida. El primer requisito se estaría cumpliendo con la aprobación de esta ley, sin embargo, subsiste la duda sobre la existencia de los estudios técnicos que la justifiquen. En este sentido, considera esta Asesoría que los estudios que se realizaron en su momento y que culminaron con la aprobación del Reglamento de Zonificación del Refugio no satisfacen el segundo requisito, puesto que no se trata de estudios tendientes a justificar la reducción del

²⁴ “ARTÍCULO 11.-Criterios para aplicar esta ley. Son criterios para aplicar esta ley:

- 1.-Criterio preventivo: Se reconoce que es de vital importancia anticipar, prevenir y atacar las causas de la pérdida de la biodiversidad o sus amenazas.
- 2.- Criterio precautorio o indubio pro natura: Cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección.
- 3.- Criterio de interés público ambiental: El uso de los elementos de la biodiversidad deberá garantizar las opciones de desarrollo de las futuras generaciones, la seguridad alimentaria, la conservación de los ecosistemas, la protección de la salud humana y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.
- 4.- Criterio de integración: La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad deberán incorporarse a los planes, los programas, las actividades y estrategias sectoriales e intersectoriales, para los efectos de que se integren al proceso de desarrollo.”

²⁵ “PRINCIPIO 15.- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

²⁶ “ARTÍCULO 38.- Reducción de las áreas silvestres protegidas. La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida.”

Refugio, máxime si se tomó en cuenta que justamente dicho Reglamento se encuentra hoy en revisión por orden de la Contraloría General de la República ante lo que el órgano contralor considera deficiencias técnicas del mismo (no considera la delimitación ni las regulaciones aplicables a los terrenos del Patrimonio Natural del Estado²⁷, ni las limitaciones ante la presencia de ecosistemas boscosos o de humedal en bienes inmuebles que actualmente están a nombre de particulares, ubicados en la zona denominada "Llanura costera Cocles-Manzanillo"). En esa misma línea de pensamiento pareciera ubicarse la Sala Constitucional al anular los decretos ejecutivos que pretendían reducir los límites del Refugio (exclusión de las comunidades de Gandoca, Mata de Limón, San Miguel, Manzanillo y Puerto Viejo) por cuestionamiento de la vía utilizada (decreto ejecutivo) y falta de estudios técnicos y científicos que justifiquen la medida y que demuestren la no afectación al ambiente de producirse tal reducción en la sección continental del Refugio.

Desde la perspectiva ambiental y de ordenamiento territorial, la descripción de los límites no permite afirmar de si están bien o no, ya que es necesario trasladarla al plano geográfico para dilucidar en un mapa los alcances de la propuesta legislativa. De no ser así, es claro que las diputadas y los diputados no estarían contando con los elementos necesarios para la toma de decisiones.

Dentro del proceso de toma de decisiones en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales se presentó la siguiente moción

Moción No 1-52 de varios diputados y diputadas:

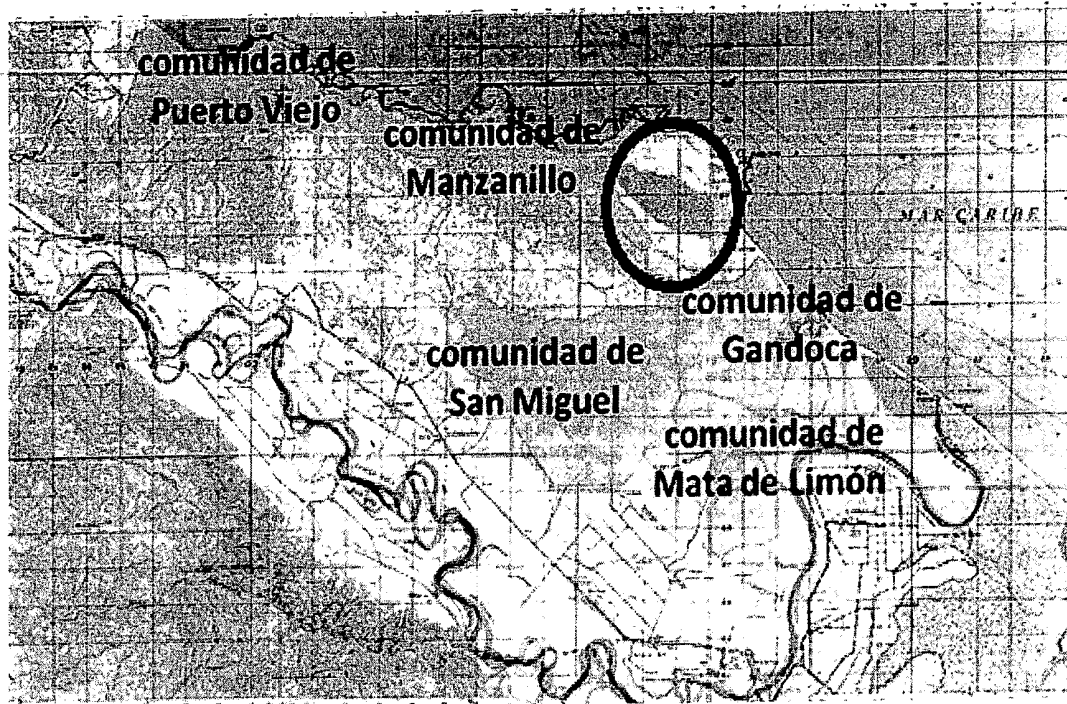
"Para que se le de audiencia durante la sesión del martes 13 de marzo, al Licenciado Fernando Arias, representante del Sector de Propietarios ante el Consejo Local del Refugio Gandoca-Manzanillo, y se refiera al expediente 18.207 Ley de los Reconocimientos de los Derechos de los Habitantes del Caribe Sur".

En dicha audiencia se expuso el siguiente mapa, como el que obedece a los límites en donde se debe ubicar la comunidad de Manzanillo. En el extremo fuera del refugio, al lado derecho, se ubica dentro de un círculo el humedal que es parcialmente excluido de los límites del refugio, según las coordenadas propuestas en el artículo 1º del texto.

²⁷ En relación con el Patrimonio Natural del Estado, señala la Ley Forestal, N° 7575 de 13 de febrero de 1996 y sus reformas, lo siguiente: "ARTICULO 13.- Constitución y administración. El patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio. El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio. Cuando proceda, por medio de la Procuraduría General de la República, inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado. Las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de este."

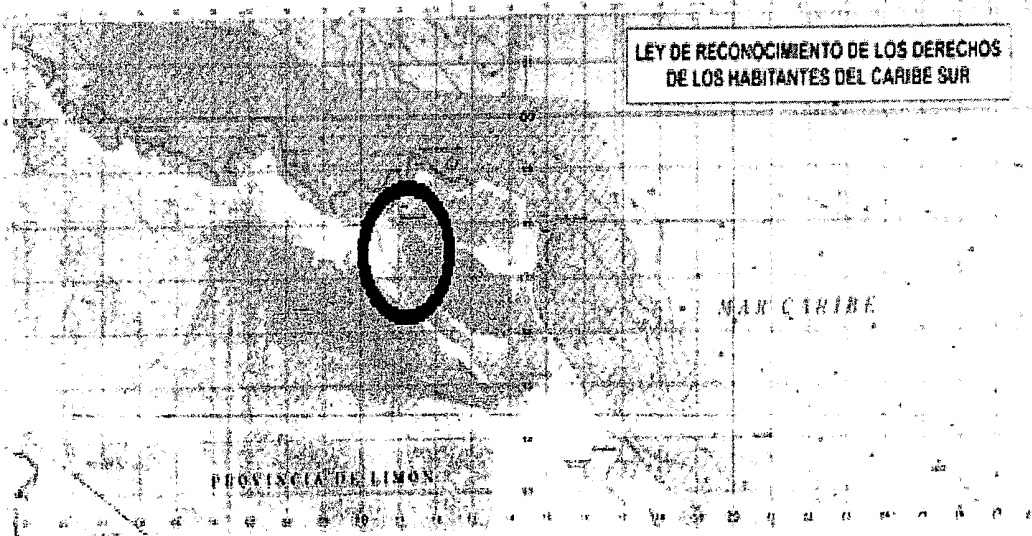
"ARTICULO 14.- Condición inembargable e inalienable del patrimonio natural. Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural del Estado, detallados en el artículo anterior, serán inembargables e inalienables; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley."

Mapa 1. Ubicación de las comunidades alrededor del refugio de vida silvestre Gandoca Manzanillo



En el mapa N° 2 aportado por el señor Arias en su exposición a la comisión de Asuntos Agropecuarios, se observa la descripción de los límites en color verde propuestos en el proyecto de ley, donde se denota en el extremo izquierdo del humedal como el límite se introduce dentro del mismo y dentro de la zona boscosa adyacente al cuerpo de agua. Este sitio es denominado Ramsar, de gran importancia como reservorio de agua y por sus características ecológicas y de fragilidad ambiental.

Mapa 2. Límites propuestos por el proyecto de ley 18207



En la audiencia otorgada al señor representante del Sector de Propietarios ante el Consejo Local del Refugio Gandoca-Manzanillo no se muestra un mapa con los límites propuestos. La exposición versa sobre los errores en la definición inicial del área protegida, pero no profundiza en la propuesta que se basa en coordenadas, tal exposición claramente induce a un error al órgano legislativo.

Por último, el concepto de “legítimos derechos” genera confusión, puesto que hoy por hoy las comunidades que se pretenden excluir (fundamentalmente la de Manzanillo), forman parte del Refugio, siendo que la Sala Constitucional en el Voto N° 2009-001056 citado en el Capítulo anterior, ha señalado que :

“... no es constitucionalmente posible haber adquirido derecho válido alguno dentro de un Refugio Nacional de Vida Silvestre. Lo anterior, sin perjuicio de que si alguna parte se siente perjudicada en su patrimonio acuda ante las instancias judiciales pertinentes a reclamar la respectiva responsabilidad administrativa.”

ARTÍCULO 2.-

Este artículo establece que la zona de reconocimiento de los derechos de los habitantes y de los poblados costeros del Caribe Sur se regirá por lo dispuesto en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N° 6043 de 2 de marzo de 1977.

Sobre este artículo conviene recordar que la Ley N° 6043 en su artículo 7328 excluye de la aplicación de la misma a las zonas marítimo terrestres incluidas en parques nacionales y reservas equivalentes, por lo que resulta evidente que al modificarse los límites del Refugio la zona excluida pasará a ser regulada por dicha ley, siendo sometida a un régimen más flexible que el correspondiente a un área silvestre protegida, que de acuerdo con el artículo 58 de la Ley de Biodiversidad, N° 7788 de 30 de abril de 1998 y sus reformas, se define como:

“ARTÍCULO 58.-

Áreas silvestres protegidas Las áreas silvestres protegidas son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar. Han sido declaradas como tales por representar significado especial por sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades y por su significado histórico y cultural. Estas áreas estarán dedicadas a conservación y proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general.

Los objetivos, la clasificación, los requisitos y mecanismos para establecer o reducir estas áreas se determinan en la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554, de 4 de octubre de 1995. Las prohibiciones que afectan a las personas físicas y jurídicas dentro de los parques nacionales y las reservas biológicas están determinadas, en la Ley de la Creación del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084, de 24 de agosto de 1977.

Durante el proceso de cumplimiento de requisitos para establecer áreas silvestres protegidas estatales, los informes técnicos respectivos deberán incluir las

²⁸ “Artículo 73.- La presente ley no se aplica a las zonas marítimo terrestres, incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se regirán por la legislación respectiva.”

recomendaciones y justificaciones pertinentes para determinar la categoría de manejo más apropiada a que el área propuesta debe someterse. En todo caso, el establecimiento de áreas y categorías tomará muy en cuenta los derechos previamente adquiridos por las poblaciones indígenas o campesinas y otras personas físicas o jurídicas, subyacentes o adyacentes a ella.”

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- a. El volumen de visitación anual genera un ingreso considerablemente alto a la zona, lo que permite dentro de los límites del refugio generar ingresos económicos a los habitantes del refugio.
- b. El aumento de la dinámica económica generará un incremento en la generación de desechos líquidos y sólidos, lo que impactará de forma clara el ecosistema que protege el refugio, incidiendo en el mediano plazo de forma negativa en los ingresos económicos por turismo.
- c. La delimitación propuesta por el proyecto impacta zonas de alta fragilidad ambiental, como lo es el manglar Punta de Mona en la denominada zona 8, la cual se observa en el análisis sobre los límites propuestos por el proyecto.
- d. El proyecto de ley carece de un estudio técnico que justifique la modificación de límites en el área protegida.
- e. La zona debe tener un crecimiento sostenible dado que se presenta un decaimiento en la población de tortuga Baula en el Caribe.
- f. A la luz del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado tutelado en el artículo 50 constitucional y de la jurisprudencia constitucional en la materia, así como de los principios de gradualidad, progresividad, precautorio y de no regresión en materia ambiental, el principio de inderogabilidad singular de la norma que obliga a la Asamblea Legislativa a no desaplicar una norma para casos concretos, esta Asesoría considera que la modificación de los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Gandoca-Manzanillo propuesta, podría violentar la Constitución Política.

VI. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

El proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes, conforme con el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa no puede ser delegada para su conocimiento en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por considerar bienes propios de la Nación, conforme con el inciso 14) del artículo 121 y artículo 124 de la Constitución Política

Consultas obligatorias

- Municipalidad de Talamanca (arts. 170 y 190 de la Constitución Política y 3 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N° 6043 de 2 de marzo de 1977)
- Instituto Costarricense de Turismo (artículo 2 de la Ley N° 6043)

VII. FUENTES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LEYES Y DECRETOS

Constitución Política de la República de Costa Rica (artículos 50, 119, 124, 190) y sus reformas.

Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N° 6043 de 2 de marzo de 1977 y sus reformas (artículos 2, 3, 73, 77)

Decreto Ejecutivo N° 16614 "*Crea Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo*" de 1 de julio de 1985.

Decreto Ejecutivo N° 16631 "*Reglamento Refugio Nacional Fauna Silvestre de Gandoca Manzanillo*" de 27 de noviembre de 1985.

Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas, Ley N° 7224 de 9 de abril de 1991.

Decreto Ejecutivo N° 23069 "*Declara Acceso Restringido Refugio Nacional Vida Silvestre Gandoca Manzanillo*" de 5 de abril de 1994.

Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 de 4 de octubre de 1995 y sus reformas (artículos 38, 41, 42, 45).

Ley Forestal, N° 7575 de 13 de febrero de 1996 y sus reformas (artículos 13 y 14).

Decreto Ejecutivo N° 25595 "*Crea Comité Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo*" de 11 de octubre de 1996.

Ley de Biodiversidad, N° 7788 de 30 de abril de 1998 y sus reformas (artículos 11, 22 y 58).

Decreto Ejecutivo N° 29019 "*Reglamento para el manejo participativo de los recursos naturales en el Refugio de Vida Silvestre, Gandoca Manzanillo, Sector Gandoca*" de 19 de setiembre de 2000.

Decreto Ejecutivo N°32753 “Ratifica vigencia de los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 7° y 8° del decreto ejecutivo que creó el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca- Manzanillo” de 16 de mayo de 2005.

Decreto Ejecutivo N° 34043 “Ratifica y Reforma decreto que Crea Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo” de 11 de setiembre de 2007.

Decreto Ejecutivo N° 34946 “Reglamento de Zonificación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, Categoría Mixta” de 6 de noviembre de 2008.

JURISPRUDENCIA

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 05975 de las 15 horas con 14 minutos del 3 de mayo de 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2009-00601 de las 15 horas y 3 minutos del 21 de enero de 2009.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2009-001056 de las 14 horas y 59 minutos del 28 de enero de 2009.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 013099 de las 14 horas y 56 minutos del 4 de agosto de 2010.

C. OTRAS FUENTES

Asamblea legislativa de la República de Costa Rica, Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, A. 52. Martes 13 de marzo de 2012.

Canter, Larry. Manual de Evaluación de Impacto Ambiental. Mc Graw Hill, 1998

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Declaración de Río, junio de 1992 (principio 15).

Conferencia “Principio de no regresión en materia ambiental”, impartida por el MSc. Mario Peña y el Dr. Edgar Fernández, en la Escuela Centroamericana de Geología de la Universidad de Costa Rica el 15 de marzo de 2012.

Contraloría General de la República, Gaceta Nro. 2 del martes 3 de enero, 2012. R-DC-190-2011. Contraloría General de la República. Despacho Contralor.

Contraloría General de la República, Oficio DFOE-AE-0158 de 31 de mayo de 2011.

Instituto Nacional de Aprendizaje, Atención a la actividad Turísticas del Caribe Norte Caribe Sur, 2005.

Instituto Costarricense de Turismo, Plan General de usos de la Tierra y Desarrollo Turístico para las Unidades de Planeamiento Turístico del Caribe de Costa Rica, San José, 2005

J.R. De Shazo y Luis Monestel Vega. *La Importancia de las Áreas Protegidas Públicas en el Desarrollo del Turismo en Costa Rica: Un Análisis de su Visita*. Universidad de Harvard, 1999.

Peña Chacón, Mario *"El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense"*. Enviado por correo electrónico por el autor del artículo el día 26 de marzo de 2012.

Sebastian Troëng, Didiher Chacón y Belinda Dick , Posible decaimiento de la población de tortuga Baula en el Caribe Centroamericano. *Oryx* Vol 38 No 4 Octubre 2004.

Universidad de Costa Rica, Plan de Manejo para el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (RNVS-GM) Vol. I, San José, 1996.