



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Diciembre, 2003. Vol 26(2): 3-7.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.26-1.1>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

Oscar Brenes

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Institucionalidad y carácter de la protección de áreas en Costa Rica

Institutionality and nature of the protection of areas in Costa Rica

Oscar Brenes



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

INSTITUCIONALIDAD Y CARÁCTER DE LA PROTECCIÓN DE ÁREAS EN COSTA RICA

por ÓSCAR BRENES

RESUMEN

Se da cuenta de los hitos en la historia nacional de protección de áreas silvestres y se periodiza ésta. Se revela la organización estatal costarricense para la protección de áreas, haciendo especial mención de las dimensiones legal y financiera. Finalmente se hace un recuento de las áreas silvestres protegidas del país, estatales y privadas, relevando sus características principales.

The highest development of the protection of wild areas in the national history is accounted and this is periodized. The Costarrican state organization for the protection of areas is revealed[especially referring to the legal and financial dimensions. Finally, the state and private protected wild areas in the country are enumerated, revealing their principal characteristics.

La geografía de Costa Rica está dominada por dos costas y por montañas que cubren la mitad de su área terrestre e influyen grandemente en el clima y en su diversidad biológica. Esta, reconocida por su riqueza, se puede observar en sus áreas silvestres protegidas, ubicadas en todas las direcciones de los 52.000 km² de territorio nacional. La importancia de la protección de áreas silvestres en Costa Rica ha sido creciente y ocupa un lugar destacado en la institucionalidad del país.

Historia nacional de la protección

A partir de 1945, con la declaración del Parque Nacional Los Robledales, se inició el establecimiento de las áreas silvestres protegidas; y en 1955, con la ley que creó el Instituto Costarricense de Turismo, se declaró parque nacional toda aquella área de dos kilómetros alrededor de cada cráter volcánico. Pero estas primeras áreas protegidas tuvieron poco éxito debido a que por falta de personal no se efectuó una debida protección. La Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, creada en 1963, y la Reserva Forestal Río Macho, establecida en 1964, fueron las primeras efectivamente protegidas en el campo.

La historia del país en materia de áreas protegidas se puede dividir en tres períodos con características particulares que los identifican (Rodríguez y Arguedas 2003). El primero tiene como rasgo importante el ser la época de creación del sistema (1969-1980). El segundo se caracteriza por ser la época en la que se buscó la consolidación del sistema, donde la cooperación internacional jugó un papel importante al lado del esfuerzo nacional (1980-1995). Y el tercero se inició con el cambio de estructura, al aparecer el Sistema Nacional de Áreas de Conservación como nuevo modelo de gestión (desde 1995 hasta hoy).

A finales de 1969, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley Forestal, la primera de su tipo en el país, que marcó un cambio en esta materia, creándose la Dirección General Forestal (DGF), como una dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería, cuya labor principal era la de manejar, conservar y proteger los recursos naturales del país (Minae 2000). Desde la creación de la DGF fueron establecidos los departamentos de Parques Nacionales y de Vida Silvestre, y en 1970 el gobierno creó los parques nacionales Volcán Poás, Cahuita y Tortuguero, y en los años subsiguientes por lo menos una área nueva fue añadida anualmente, mientras el presupuesto se incrementaba proporcionalmente. Conforme se consolidaron las áreas silvestres protegidas se hizo evidente la necesidad de fortalecer este Departamento de Parques Nacionales, y fue así como, en 1977, se creó el Servicio de Parques Nacionales (SPN) (Minae 2003).

En el periodo 1976-1985, el SPN siguió una política muy activa de creación de nuevas áreas (Rodríguez y Arguedas 2003) con el fin de conformar un sistema de parques nacionales y reservas biológicas, bus-

cando incluir aquellos territorios que mejor cumplieran con los siguientes criterios: (1) áreas de mayor diversidad biológica, (2) áreas muestras de los diferentes tipos de ecosistemas y zonas de vida existentes en país, (3) seguir las recomendaciones de la propuesta existente para el sistema (elaborada por el Centro Científico Tropical en 1974), (4) acatar las recomendaciones de biólogos y otros científicos con amplio conocimiento de campo, (5) incorporar con prioridad las áreas enfrentando las mayores amenazas de daño irreversible y (6) aprovechar las coyunturas políticas y de otra índole que facilitaban la incorporación al sistema de un área con el potencial apropiado según los criterios anteriores.

A partir de 1986, aunque se continuó con el establecimiento de nuevas áreas silvestres protegidas, más se enfatizó en la recategorización de las existentes, cambiando de varias categorías a, principalmente, la de parque nacional. Así son

los casos de los últimos parques nacionales creados: Tapantí-Macizo de la Muerte, Carara y La Cangreja.

En 1990 se creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (Mirenem), institución de la cual pasaron a formar parte las direcciones mencionadas anteriormente. Esto permitió que germinara la idea de unificar en una sola organización las tres direcciones: forestal, vida silvestre y parques nacionales, con el fin de integrar las acciones que realizan en torno al manejo de los recursos naturales del país. A esta organización se le denominó finalmente Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), creado en 1995. Un mes más tarde, el Mirenem se transformó en Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), por mandato establecido en la Ley Orgánica del Ambiente y,

más adelante, en 1998, se aprobó la Ley de Biodiversidad, la cual ratificó la creación del Sinac, inicialmente creado con la Ley Orgánica del Ambiente (Minae 2003).

Las áreas protegidas en Costa Rica se distribuyen a través de todo el país en once áreas de conservación, que son unidades territoriales

regidas por una misma estrategia de desarrollo y administración, donde interactúan actividades privadas y estatales para el manejo y conservación de los recursos naturales, orientadas a la búsqueda del desarrollo sostenible conjuntamente con la sociedad civil.

El Sinac se ha conformado mediante un proceso de transformación institucional que propone un modelo de gestión descentralizada y participativa que, a la vez, unifica las competencias del Minae en materia forestal, de vida silvestre y de áreas silvestres protegidas (Minae 2003). Este organismo es un sistema constituido por una sede central, actualmente conformado por una Dirección Superior y tres gerencias, y 11 subsistemas denominados áreas de conservación. Su propósito es el de administrar y promover el uso sostenible de los recursos naturales acorde con el desarrollo económico y social del país, con alta participación de la sociedad civil. Las tres geren-



cias se denominan: Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, Gerencia de Manejo y Uso Sostenible de Recursos Naturales y Gerencia de Desarrollo Institucional.

En los últimos años, y con el proceso aún no concluido de construcción de una nueva estrategia de administración de los recursos naturales del país, tres ideas han servido de marco filosófico del accionar del Sinac: (1) la descentralización entendida como el traslado progresivo de la toma de decisiones y funciones operativas hacia las áreas de conservación; (2) la desconcentración interpretada como la redistribución y transferencia de recursos humanos, técnicos y financieros hacia las unidades administrativas regionales o áreas de conservación, y (3) la democratización concebida como la participación activa y progresiva de la sociedad civil en la toma de decisiones de política y administración de los recursos naturales.

Como parte de las políticas institucionales para favorecer la participación del sector privado en el establecimiento y manejo de áreas protegidas privadas se ha dado en el país un fuerte impulso, sobre todo en la última década, a la creación de refugios de vida silvestre privados. Por otra parte, la iniciativa estatal de pago de servicios ambientales al sector privado, además de ser reconocida como un mecanismo novedoso de conservación, es uno de los elementos mitigadores de la presión ejercida sobre los recursos naturales. También, más recientemente, se ha venido trabajando en la consolidación de un mecanismo y su reglamentación para el otorgamiento de concesiones de servicios no esenciales en las áreas silvestres protegidas.

En el tema de educación ambiental se ha venido trabajando permanentemente con el propósito de que el sistema de áreas silvestres protegidas sea valorado y defendido por la sociedad procurando la conservación integral del ambiente. A finales de los noventa se elaboraron estrategias regionales de educación ambiental que reamaron los lineamientos establecidos en la estrategia nacional y que reforzaron los programas establecidos en cada área de conservación.

Pese a que actualmente no se cuenta con una ley específica sobre áreas protegidas, se han elaborado leyes de carácter general como la Ley del Ambiente y la Ley de Biodiversidad, que tratan aspectos particulares de las áreas silvestres protegidas.

El financiamiento del Sinac se realiza a través del Presupuesto Ordinario de la República, que representa aproximadamente el 50 por ciento de aquél, a través también de la generación de recursos propios, que corresponde a un 25 por ciento, y, asimismo, de la cooperación internacional, que financia el 25 por ciento restante.

Los fondos provenientes del Presupuesto Ordinario cubren 78 por ciento del personal destacado en las áreas protegidas, además de contemplar partidas diversas para la compra de tierras, gastos de operación y otros (Minae 2003). Este presupuesto ordinario ha contemplado en los últimos años una cantidad variable, que se aproxima a los quince millones de dólares.

Además, existen ingresos propios de fondos creados por leyes especiales (Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal y Fondo de Vida Silvestre) que complementan la inversión del estado a través del Presupuesto Ordinario de la República. Con ellos se costea la mayor parte de los rubros operativos, tales como combustible, materiales y suministros, equipo y viáticos. El fondo que brinda un mayor aporte es el Fondo de Parques Nacionales (ver cuadro), el cual percibe ingresos por concepto de timbres, tarifas de admisión a las áreas protegidas y tarifas de servicios brindados en éstas, entre otros, las cuales son establecidas anualmente mediante un decreto ejecutivo que se publica en el diario oficial *La Gaceta*.

Otro aporte presupuestario importante es el que se brinda a través de recursos temporales de proyectos nacionales con cooperación internacional. Estos recursos se caracterizan por ser variables en el tiempo, condicionados a proyectos o áreas específicas y de periodos de ejecución relativamente cortos, pero que aportan recursos relevantes que permiten la realización de actividades en diversas áreas protegidas.

En los últimos años, la existencia de programas de pago por servicios ambientales sin duda ha contribuido financieramente en la conservación de las áreas protegidas, sobre todo privadas, pero también estatales, en Costa Rica.

Características de las áreas protegidas

Todo este proceso de creación y consolidación de las áreas protegidas en Costa Rica ha dado como resultado la declaración de un total de 155 áreas silvestres protegidas estatales, entre las que se destacan 26 parques nacionales, 11 reser-

vas forestales, 61 refugios de vida silvestre, 31 zonas protectoras, 15 humedales y 8 reservas biológicas. Estas áreas representan el 25,6 por ciento del territorio nacional (1,6 millones de ha) (Minae 2003).

También en Costa Rica existe la Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas, asociación sin fines de lucro que defiende los intereses de las reservas naturales privadas (Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas 2002).

Cuadro 1. Áreas silvestres protegidas estatales según categoría de manejo

Categoría de manejo	Cantidad	Superficie (ha)	% del territorio nacional*
Parque nacional (extensión terrestre)	26	625.634	12,27
Reserva forestal	11	227.834	4,47
Refugio nacional de vida silvestre	61	180.672	3,54
Zona protectora	31	153.955	3,02
Humedales	15	77.871	1,53
Reserva biológica	8	21.675	0,43
Fincas del estado fuera de áreas protegidas	9	15.742	0,31
Reserva natural absoluta	2	1.330	0,03
Monumento nacional	1	232	0,005
Total terrestre	165	1.304.946,2	25,59
Ecosistemas marinos protegidos**	13	328.256	ND

Fuente: Minae 2003

* Para este cálculo se consideró un área de territorio nacional de 5.099.873 ha, sin incluir el porcentaje de extensión marina.

** Según Obando (2002) el Parque Nacional Isla del Coco cuenta con cerca de 97.000 ha, el resto se encuentra en franjas alrededor de la Reserva Biológica Isla del Caño, Parque Nacional Corcovado, PN Manuel Antonio, PN Tortuguero, PN Cahuita, Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, PN Santa Rosa, PN Marino Las Baulas de Guanacaste, PN Marino Ballena, la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, el RNVS Playa Hermosa y el RNVS Isla San Lucas.

Varias de estas áreas protegidas han recibido la denominación internacional de *sitios de patrimonio mundial*, *reservas de la biosfera* y *sitios Ramsar* enmarcados dentro de la Convención de Humedales de Importancia Internacional.

Puede pertenecer a ésta cualquier persona física o jurídica, propietaria de un terreno en estado natural. Actualmente, forman parte de esta red más de cien reservas privadas, dentro de las cuales se encuentran algunas de fama internacional

Cuadro 2. Sitios de patrimonio mundial, reservas de la biosfera y sitios Ramsar

DENOMINACIÓN	NOMBRE
Sitios Ramsar	1. Manglares de Potrero Grande
	2. Refugio Nacional de Vida Silvestre Tamarindo
	3. Parque Nacional Palo Verde
	4. Humedal Nacional Terraba-Sierpe
	5. Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro
	6. Lago Embalse Arenal
	7. Parque Nacional Isla del Coco
	8. Laguna Respingue
	9. Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo
	10. Humedal Caribe Noreste
	11. Turberas de Salamanca
Reservas de biosfera	1. Reserva de la Biosfera La Amistad
	2. Reserva de la Biosfera de la Cordillera Volcánica Central
Sitios de patrimonio mundial	1. Parque Nacional Isla del Coco
	2. Área de Conservación Guanacaste
	3. Cordillera de Talamanca-La Amistad

Fuente: Sinac 2002

como la Reserva del Bosque Nuboso Monteverde y la Estación Biológica La Selva. En octubre de 2002 se ejecutó un proyecto para el establecimiento de una base de datos con la información básica de las reservas pertenecientes a la Red, el proceso generó datos para un total de 77 reservas que enviaron la información y algunos datos importantes se pueden mencionar en este informe. Del total de reservas registradas en la base de datos se determinó que la superficie total es de 54.480 ha que representan el 1,07 por ciento del territorio nacional. Del área total, 46.460 ha (85 por ciento) se encuentra con cobertura natural densa o prístina. Un 22 por ciento de éstas gozan de incentivos estatales. Hay 33 reservas naturales privadas que forman parte de corredores biológicos, que en términos de extensión territorial cubren un total de 48.851 ha, o sea un 89 por ciento de la extensión total de las reservas asociadas a la Red. Las reservas naturales privadas comprenden bosques primarios, secundarios, bosques naturales en manejo sostenible, extensiones sembradas exclusivamente con especies autóctonas, páramos, humedales (incluyendo manglares, lagunas, ríos, costas marítimas y estuarios).

Entre los objetivos de la Red está el promover la educación, la investigación y el ecoturismo así como también la capacitación y la toma de conciencia en lo relativo a conservación, impacto ambiental, jurisprudencia, planes de manejo, protección y productividad de las reservas naturales privadas, tanto para sus asociados como para la comunidad en general. También se interesa por promover la valorización del bosque y otros recursos biológicos en todos los aspectos relacionados con la biodiversidad, protección de cuencas, fijación de carbono, utilización de material genético, mantenimiento de la belleza escénica y producción de agua y energía.

Corredores biológicos

Los corredores biológicos se han considerado en la región como una alternativa viable para incrementar e involucrar a la sociedad en la conservación de la biodiversidad. De acuerdo con análisis recientes, el país propone cerca de 50 corredores biológicos ubicados en las 11 áreas de conservación (García 2002).

Cada país tiene sus características particulares, pero sin duda las experiencias de Costa Rica en la creación de las áreas protegidas, su conso-

lidación a través del apoyo político y financiero y su fortalecimiento mediante al apoyo de la cooperación internacional, pueden ser analizados para determinar las condiciones necesarias para su reproducción en países similares. Esto ha sido un tema de discusión en los últimos foros realizados durante el año 2003, como el I Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas en Nicaragua, el V Congreso Mundial de Parques en Durban, Sudáfrica, y la Feria de Soluciones Ambientales realizada en Costa Rica.

En los últimos años y debido a la creación y apoyo de instituciones de capacitación e investigación, como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, la Organización para Estudios Tropicales, el Centro Científico Tropical, la Universidad para la Paz, el Programa Regional de Manejo de Vida Silvestre de la Universidad Nacional y la Universidad de Cooperación Internacional, Costa Rica se ha consolidado como una escuela de capacitación, con el desarrollo de diversas metodologías y experiencias, que ha puesto al servicio de la comunidad internacional, mediante la realización de diversos eventos de capacitación. También ha apoyado investigaciones con estudiantes de sus mismos centros o de universidades extranjeras, lo cual ha permitido desarrollar un mejor conocimiento de las áreas protegidas y de la biodiversidad de Costa Rica.

Referencias bibliográficas

- Boza, Mario *et al.* 2002. *Consolidación del Sistema de Áreas Protegidas Públicas de Costa Rica*. CCG, CBM-CR, UCI, WCS. San José.
- García, Randall. 2002. *Biología de la conservación: conceptos y prácticas*. Inbio. Costa Rica.
- Minae. 2000. *El Sistema Nacional de Áreas de Conservación: Evolución y Perspectivas*. San José.
- Minae. 2003. *Informe Nacional sobre el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas - Costa Rica*. Minae. San José.
- Miañe. 2003. *Conservación de la Vida Silvestre, Estrategia de Manejo - Costa Rica*. Minae. San José.
- Obando, V. 2002. *Biodiversidad en Costa Rica*. Inbio. Costa Rica.
- Estado de la Nación*. 2001. San José.
- Estado de la Nación*. 2002. San José.
- Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas. 2002. *Base de Datos de las Reservas Naturales Privadas*.
- Rodríguez, J. M. y S. Arguedas. 2003. *Desarrollando la capacidad de manejo de las áreas silvestres protegidas: el caso de Costa Rica*. Documento presentado en el V Congreso Mundial de Parques.