



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

Diciembre, 2000. Vol 19(2): 36-44.

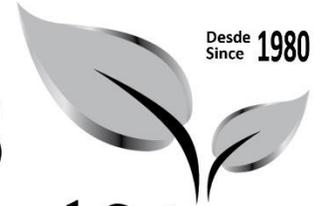
DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.19-1.6>

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

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

José Benatti Antonio Maués

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Derecho, institucionalidad y ordenamiento territorial en Brasil y Costa Rica

Law, institutionality and territorial planning in Brazil and Costa Rica

José Benatti, Silvia Chaves, Antonio Maués, Liana da Silva Rodrigues



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.

DERECHO, INSTITUCIONALIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BRASIL Y COSTA RICA

Por **José Benatti, Silvia Chaves,
Antonio Maués y Liana da Silva Rodrigues**

36

Ciencias Ambientales, No. 19 (edición extraordinaria), diciembre del 2000

The principal obstacles for establishing zoning plans in the Brazilian Amazon and Costa Rica are the incoherent nature of the legal framework, overlapping responsibilities of official institutions, lack of trust in and scarce knowledge these institutions, low priorities of zoning by government as well as electorate strict adherence to the supreme value of private property and rigour of the market. Official campaigns addressing this issue have been ineffective.

In Brazil specific legislation does not exist on this subject, although for particular territories specific legislation has been created. Municipal influence continues to be marginal, despite recent decentralization efforts with regard to environmental policies. In Costa Rica, the municipalities have the powers to apply law and take decisions with regard to management of natural resources, but their financial weakness and political irrelevance makes them easy targets for central government meddling.

Los obstáculos al establecimiento de políticas de ordenamiento territorial en la Amazonia brasileña y en Costa Rica son, principalmente, la incoherencia de la legislación pertinente, la superposición de competencias por parte de las entidades estatales concernidas, el desconocimiento y desprecio estatal -y también ciudadano- por la importancia del ordenamiento y la subordinación de éste al resguardo estrecho de la propiedad privada (postergando su función social) y a los imperativos de la rentabilidad económica. Las iniciativas estatales en función del ordenamiento han sido insuficientes.

En Brasil, donde no hay una legislación específica sobre el manejo de los recursos sino que se legisla puntualmente sobre recursos aislados, a pesar de que hay una reciente tendencia a la descentralización en materia ambiental la competencia municipal en ese ámbito sigue siendo residual, en Costa Rica, las municipalidades tienen la potestad de aplicar leyes y tomar decisiones en el manejo de los recursos, pero su debilidad (financiera y política) las mantiene a merced del estado central.

José Benatti es profesor e investigador de la Universidade Federal do Pará (Brasil) y del Instituto de Pesquisa Ambiental de la Amazonia (Brasil). Silvia Chaves es abogada presidenta del Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (Costa Rica). Antonio Maués es profesor de la Universidade Federal do Pará. Liana da Silva Rodrigues es asistente de investigación del Instituto de Pesquisa Ambiental de la Amazonia.

En el debate sobre el desarrollo sostenible es crecientemente relevante la noción de gestión integrada de recursos naturales, que indica la posibilidad de ver y prevenir los problemas ambientales, regular las relaciones entre los sistemas socioculturales y el medio biofísico y garantizar la renovación y preservación de los recursos. A la vez, tal noción expresa un modo de conciliar preservación y desarrollo. Elemento decisivo en la gestión de los recursos naturales es el ordenamiento territorial que, entendido como la búsqueda de un equilibrio entre los equipos habitacionales y de producción y la distribución fundamental de la población, sólo tiene sentido y efectividad si hay gestión de los recursos naturales.

Contemporáneamente, se considera que el ordenamiento territorial implica un involucramiento de los agentes estatales y de la sociedad local, teniendo en vista que en él se realizan acciones de corto, mediano y largo plazos que deben integrarse a las particularidades de las diferentes zonas que serán ordenadas. En consecuencia, el proceso de ordenamiento territorial requiere una descentralización que permita articular los propósitos establecidos nacionalmente con las necesidades y realidades regionales y levantar las informaciones relevantes para ese proceso, lo que se expresa en la participación tanto de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el campo de lo ambiental en dicho territorio como de la propia población.

A continuación examinaremos los principales obstáculos a la implantación de una política de ordenamiento territorial y las principales tentativas oficiales de ordenamiento existentes en la región amazónica y en Costa Rica, efectuando un análisis comparativo de ambas experiencias.

La Amazonia brasileña y el ordenamiento territorial

Hay cuatro obstáculos sobresalientes para la implantación de una política de ordenamiento territorial democrático: (a) el desconocimiento por parte de las agencias públicas y de la sociedad de la importancia y las ventajas de un ordenamiento elaborado, implementado y monitoreado por todos los interesados; (b) la ausencia de un conocimiento sistematizado sobre la actuación concreta de las agencias involucradas y sobre las

formas de descentralización adoptadas en las áreas de sus actuaciones; (c) la desarticulación e incoherencia de la legislación atinente, directa o indirectamente, al ordenamiento territorial y las dificultades para aplicarla debido a la diversidad de agencias públicas con atribuciones en la materia, y (d) el bajo nivel de participación de las poblaciones envueltas en el proceso de ordenamiento territorial.

El hecho de no tener una política pública que tratara exclusivamente sobre ordenamiento territorial no significa decir que no tuviéramos ninguna política pública que de alguna forma "ordenara" el espacio amazónico. En algunos aspectos vivimos ciertas experiencias y en otros casos estamos aún pasando por otras en estos últimos 40 años, de las cuales destacamos algunas en el cuadro 1.

Contexto institucional en Brasil.

La discusión sobre la descentralización de la política ambiental debe tocar el marco constitucional y el plano institucional, teniendo en cuenta las varias formas por las que aquélla puede ser concretizada. Descentralización significa transferencia del comando (descentralización política), de la ejecución (descentralización administrativa) o de los recursos (descentralización financiera) de un nivel central a niveles intermedios o locales. En el caso del estado federal las formas características de descentralización pueden ser resumidas en dos: (a) desplazamiento de la capacidad de decidir e implementar políticas a esferas de gobierno infranacionales y (b) transferencia a otras esferas de gobierno de la implementación y administración de políticas definidas en el plan federal. Al lado de eso, la descentralización también ha sido señalada como favorecedora de la participación popular, especialmente cuando significa transferencia de poder decisorio al nivel local.

La diversidad y desarticulación de las agencias públicas han dificultado la propia acción gubernamental para realizar un ordenamiento eficaz y duradero. En el cuadro 2 se muestran las instituciones públicas con competencias en ordenamiento territorial.

Ordenamiento territorial y contexto jurídico en Brasil

Si bien existe un sistema general de competencias de los entes de la Federación Brasileña para el ordenamiento territorial, que inclusive reconoce la autonomía del munici-

pio, lo que se observa en la realidad es una desarticulación o incertidumbre en la aplicación de tal sistema.

No obstante la tendencia a la descentralización traída por la Constitución Federal de 1988, los municipios aún actúan en un área muy restringida que es traducida por la expresión "interés local", de difícil delimitación. En materia ambiental, por ejemplo, no existe un

cuerpo legal específico, pero hay leyes, en su mayoría federales, que tratan sobre recursos naturales aislados -por ejemplo: Ley N° 6.938, de 31-08-81, que dispone sobre la política nacional de medio ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y otras providencias; Ley N° 9.605, de 12-02-98, que dispone sobre las sanciones penales y administrativas derivadas de conductas y actividades

Cuadro 1 Experiencias en ordenamiento territorial

Experiencia	En qué consiste	Resultado
Proyecto Radam Brasil	Creado en 1970 para levantar los recursos naturales en las regiones Norte y Nordeste y proveer las informaciones básicas para los proyectos a ser implantados en ellas	Cumplió su objetivo de conocer las fuentes de recursos naturales aprovechables económicamente, a partir de lo que se crearon las áreas protegidas.
Ex Programa Gran Carajás	Creado por el gobierno para beneficiar empresas ubicadas en la región (que representaba el 10% del territorio brasileño en la Amazonia) por medio de incentivos financieros y exenciones de impuestos. Se atendería los sectores minero metalúrgico, de reforestación, agrícola y pecuario. Se dispondría de seis carreteras, siendo las principales la Transamazónica y la Belem-Brasilia; de un ferrocarril moderno de Carajás hasta Ponta da Madeira; de dos puertos marítimos, uno comercial para navíos de hasta 60 toneladas y otro para cargueros de hasta 280 mil toneladas, y una hidroeléctrica de cuatro millones de kilowatts	La infraestructura y la minería ocasionaron graves alteraciones biofísicas y sociales en el sureste del Pará y parte del estado de Maranhao Del PCG el proyecto que quedó en marcha es el Hierro Carajás
Zonificación Ecológico-Económica del Gobierno Federal	Su objetivo principal es conciliar la explotación de los recursos con la conservación beneficiando las sociedades regional y nacional. Algunos estados de la Amazonia también están haciendo su zonificación, como es el caso de Amapá, Pará y Rondonia.	No fue concluido: sólo se hizo el levantamiento georreferenciado de la región amazónica, siendo Amapá el estado que más avanzó en ello, quedando los demás estudios sin concluir.
Experimento de Gran Escala de la Biosfera-Atmósfera en Amazonia (LBA)	Estudio iniciado en 1999 que involucra investigadores de Brasil, Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Holanda e Italia.	Su objetivo es entender los procesos físicos, químicos y biológicos que rigen los ciclos de energía, agua, carbono, "gases-traço" y nutrientes encontrados en la Amazonia y determinar cómo esos procesos se asocian a la atmósfera global. En progreso.
Proyecto Parques y Reservas: los Corredores Ecológicos de Brasil	Propone el cambio del paradigma de islas biológicas por el de corredores ecológicos, conectando áreas protegidas en el ámbito de los biomas regionales, y aplicando modelos de manejo que incorporen a las comunidades tradicionales y otros actores relevantes.	Se envió propuesta al Ministerio del Medio Ambiente y actualmente está parado.
Sistema Nacional de Unidades de Conservación	Proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación, determinando la revisión conceptual y legal de la situación de las unidades de conservación existentes en Brasil.	Luego de discutido en el Congreso Nacional y ser objeto de múltiples foros, con cierta participación de la sociedad civil organizada, y de reformulaciones, está parado desde 1997

lesivas al medio ambiente y otras providencias; Decreto N° 24.643, de 10-07-34; Código de Aguas; Ley N° 4.771, de 15-09-65, que instituye el Código Forestal; Decreto Ley N° 227, de 28-02-67, que instituye el Código de Minería; etcétera.

En teoría, Brasil adoptó la concepción contemporánea de derecho de propiedad que privilegia su función social, marcada por la búsqueda del desarrollo sustentable. Lo que todavía se observa en la práctica es los intentos casi siempre aislados de la sociedad civil de poner ese principio en práctica, pues el poder judicial continúa arraigado en los principios individualistas del Código Civil de 1917.

Federalismo y ordenamiento territorial

El fortalecimiento del federalismo fue una de las bases que la Constitución Federal (CF) de 1988 estableció para la construcción de un "estado democrático de derecho" en Brasil, teniendo en vista que el régimen militar se caracterizaba por el incremento del poder de la Unión en detrimento de estados y municipios. Sin entrar en el análisis detallado del federalismo, para los objetivos de este estudio importa acordar que una de sus características es la existencia de un gobierno central que divide las competencias del poder público con los demás entes federativos, que son dotados de autonomía y no se subordinan jerárquicamente al Gobierno central, sino sólo a la Constitución. En el caso brasileño, eso significa la atribución de competencias para Unión, estados, Distrito Federal y municipios, sea para legislar sobre determinadas materias (competencia legislativa), sea para implementar esa legislación (competencia material).

A partir del federalismo cooperativo, que acompaña el surgimiento del estado intervencionista, esa repartición de competencias pasó a incluir tanto competencias propias de cada ente federativo como competencias comunes y concurrentes de todos los entes federativos. Así, teniendo como ejemplo dispositivos del texto constitucional vigente, verificamos la existencia de competencias propias de la Unión (artículo 21: competencias materiales; artículo 22: competencias legislativas) y competencias propias de los estados (artículo 25), del Distrito Federal (artículo 32) y de los municipios (artículo 30). Al lado de eso, el artículo 23 establece competencias comunes (materiales) de todos los entes federativos y el artículo 24 establece la competencia concurrente de la Unión, estados y Distrito Federal para legislar sobre determinadas materias, en las cuales, básicamente, cabe a la Unión establecer normas generales y a los demás entes federativos suplementar a la legisla-

Cuadro 2

Institución	Objetivo de la entidad	Competencia en ordenamiento
Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables. Órgano federal	Solucionar los problemas ambientales del país.	Ordenar el uso de los recursos nacionales y mantener la integridad de las áreas de preservación permanente y de las reservas legales
Fundación Nacional Asistencia al Indígena. Órgano federal	Establecer y ejecutar la política indigenista en Brasil	Demarcar, asegurar y proteger de las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas.
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria. Órgano Federal.	Promover y ejecutar la política agraria del país.	Establecer asentamientos rurales, organizar el catastro rural y cartografiar lo rural del país con la intención de aplicar una política agraria nacional.
Secretaría de Asuntos Estratégicos Órgano federal.	Asistir directa e inmediatamente al presidente de la República.	Promover estudios, elaborar planes, programas y proyectos estratégicos y de la macro zonificación ecológico económica.
Secretaría de Patrimonio de la Unión. Órgano federal.	Administrar el patrimonio inmobiliario de la Unión.	Optimizar el aprovechamiento económico, social y ecológico de los bienes inmuebles de la Unión; disponer áreas de la Unión para proyectos económicos, sociales y ecológicos.
Secretarías e institutos de medio ambiente. Órganos estaduais.	Coordinar, ejecutar y controlar las actividades relacionadas con protección ambiental en el estado.	Ordenar la utilización del suelo urbano y rural conforme a las condiciones exigidas para la conservación y mejoría de la calidad ambiental.
Institutos fundiarios. Órganos estaduais.	Ejecutar la política agraria del estado en lo referente a sus tierras devueltas y recaudadas.	Administrar las tierras devueltas del estado; organizar el catastro rural de las propiedades del estado; coordinar los problemas de fundos del estado junto a los órganos correlativos.
Órganos municipales (cada municipio posee órganos propios para ejecutar la política de ordenamiento territorial urbano).	Realizar el ordenamiento territorial urbano.	Promover el ordenamiento territorial mediante la planificación y control del uso, del parcelamiento y de la ocupación del suelo urbano.

ción federal. La ausencia de referencia a los municipios en el artículo 24 no implica su exclusión de ese ámbito, pues, interpretando sistemáticamente la Constitución, podemos fundamentar su participación en la competencia concurrente en el artículo 30, II, que dispone que cabe a los municipios "suplir la legislación federal y la estatal en lo que cupiere".

En los artículos citados verificamos que la búsqueda del fortalecimiento del federalismo en

la Constitución de 1988 se dio por el reconocimiento de mayor autonomía para estados y municipios y también por la descentralización de políticas públicas que antes cabían a la Unión, lo que significa tanto la transferencia de la competencia para decidir como la transferencia de la competencia para implementar y administrar esas políticas.

En el ámbito de las competencias comunes y concurrentes debemos destacar la materia ambiental. En efecto, la lectura de los incisos de los artículos 23 y 24 de la CF muestra que buena parte de ellos establecen competencias directa o indirectamente relacionadas con la preservación del "medio ambiente ecológicamente equilibrado", que constituye un derecho de todos de acuerdo con la Constitución (artículo 225). Así, se refieren directamente a esa materia los incisos III (protección de los paisajes naturales notables y de los sitios arqueológicos), VI (protección del medio ambiente y combate a la polución), VII (preservación de los bosques, de la fauna y de la flora) y XI (registro, acompañamiento y fiscalización de los recursos hídricos y minerales) del artículo 23 y los incisos I (derecho urbanístico), VI (bosques, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la polución), VII (patrimonio paisajístico) y VIII (responsabilidad por daño al medio ambiente) del artículo 24. Además, el ya citado artículo 225 establece que la defensa y preservación del medio ambiente es un deber del "poder público", lo que involucra todas las esferas del gobierno.

Parte de la materia ambiental en el régimen constitucional anterior era competencia de la Unión: como la legislación sobre bosques, caza y pesca. Con la actual Constitución la competencia legislativa privativa de la Unión en ese campo se mantiene solamente en los casos de agua, energía, yacimientos, minas y otros recursos minerales y actividades nucleares (artículo 22, IV, XII y XXVI), lo que no excluye la competencia del Distrito Federal y los municipios en la ejecución de esas leyes, por ejemplo fiscalizando las actividades en aquellos sectores.

Pero si el privilegio dado a las competencias comunes y oponentes sobre ambiente es más adecuado a su protección y a la propia realidad del estado contemporáneo, también genera dudas sobre qué corresponderá a cada ente federativo. Por consiguiente, esa repartición no es suficiente garantía de que los entes federativos asumirán sus obligaciones constitucionales, o si, por el contrario, se eximirán de ellas con el argumento de que corresponden a otra esfera de gobierno, dificultando a los ciudadanos el reconocimiento de a cuál hay que reclamar acciones en defensa del ambiente.

A partir del análisis de dos casos distintos relacionados con el ordenamiento territorial se puede plantear dos conclusiones provisionales sobre la federalización del ordenamiento territorial. El primer caso es la Ley Federal N° 9.433/97 que con base en los artículos 21, XIX y 22, IV de la Constitución Federal instituyó la Política Nacional de Recursos Hídricos y el Sistema Nacional de Administración de Recursos Hídricos, lo cual es materia de competencia legislativa de la Unión y en la que los demás entes federativos participan en la implementación de las normas; el segundo caso es las unidades de conservación, definidas como "espacios territoriales y sus componentes, incluyendo las aguas jurisdiccionales, con características naturales relevantes, legalmente instituidos por el Poder Público, con objetivos de conservación y límites definidos, bajo régimen especial de administración, al cual se aplican garantías de protección". Esas conclusiones son: (a) La competencia legislativa de la Unión no excluye la posibilidad de la descentralización, que se ve reforzada por la participación de la sociedad en la elaboración y en el seguimiento de las políticas públicas; así, en el plan federal se tiene solamente la definición de directrices cuya concretización ocurre en niveles subnacionales; y (b) aunque haya una competencia concurrente en la materia, la dimensión de la jurisdicción de la Unión sobre ella termina limitando las iniciativas de estados y municipios; así, no se verifica una clara delimitación de atribuciones, generándose problemas para el desarrollo de las acciones gubernamentales.

En consecuencia, tenemos la aparente paradoja de que en la materia ambiental de competencia de la Unión se puede lograr un mayor grado de cooperación de los entes federativos que en el ámbito de la competencia concurrente, lo cual indica que las normas constitucionales son solamente el punto de partida de una dinámica político-jurídica y que la descentralización y federalización de las políticas ambientales pueden ser alcanzadas donde a primera vista parecían menos probables, y, asimismo, pueden ser muy dificultosas de alcanzar donde la Constitución las pauta.

Ordenamiento territorial en Costa Rica

El contexto jurídico-político para el ordenamiento territorial en Costa Rica podría describirse así:

En el ámbito jurídico: desarticulación e incoherencia de la legislación que afecta direc-

ta o indirectamente el ordenamiento territorial; dificultades para aplicar la legislación debido a la diversidad de instituciones con competencias en la materia, así como por las diferencias regionales y locales que se dan en el país y no son consideradas en la legislación; desactualización de las disposiciones y regulaciones existentes sobre ordenamiento territorial al haber cambiado el contexto económico, político e institucional; imperancia de un concepto muy restringido de propiedad privada y limitaciones constitucionales que impiden restringir su uso y usufructo por razones de bien social; la legislación no responde a una política coherente que busque un ordenamiento territorial integral, y proyectos de ley de ordenamiento territorial en discusión en la Asamblea Legislativa que tra-

tan de superar las limitaciones de la legislación vigente todavía no cuentan con el consenso de los diferentes actores sociales involucrados.

En el ámbito político institucional: políticas de reestructuración estatal que no corresponden a criterios de ordenamiento del territorio sino a criterios de rendimiento económico; ignorancia del ordenamiento territorial por parte de la actual administración gubernamental que está sujeta a las políticas de privatización y de inserción de la economía nacional en el sistema de libre mercado; variedad y multiplicidad de instituciones estatales, tanto de la administración central como descentralizadas, que cuentan, dentro de sus funciones asignadas por la ley, con competencias en materia de ordenamiento territo-

Cuadro 3

Iniciativa

Catastro multifinalitario

En qué consiste

Su finalidad es servir para una gran variedad de actividades de administración y mejoramiento que incluyen desarrollo urbano, planeación de infraestructura, reforma agraria, desarrollo turístico, conservación de recursos naturales, mejor aprovechamiento del uso de la tierra, mejoramiento de la recaudación del impuesto territorial y tasas municipales como instrumento para la aplicación de una base impositiva equitativa y justa y garantía a los titulares de derechos en bienes inmuebles.

Resultados

Ya se cubrió una parte del área metropolitana del Valle Central (varios cantones) y existen ya algunos convenios entre Catastro y varias municipalidades para el levantamiento catastral en sus cantones.

Comisión técnica consultiva de ordenamiento territorial (Comisión Terra)

Creada en 1995, su objetivo general fue proponer el ordenamiento del uso del territorio de Costa Rica en función del desarrollo sostenible para uso de las futuras generaciones y mejorando la calidad de vida de las presentes. Como objetivo específico se definió que elaborará un primer nivel de ordenamiento y acción territorial nacional.

Se realizó un esfuerzo serio por montar un sistema único de información geográfica que unifique la información existente y establezca una base de información conjunta y sistemática. Actualmente se está tratando de aprovechar todo el trabajo realizado para establecer un Instituto de Geoinformática. Existen esfuerzos concretos y propuestas para gestión ambiental territorial de todo el territorio nacional.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Como parte del proceso de reforma del estado, se realizó una reestructuración en el esquema institucional de manejo de los recursos bióticos. Se trata además de una transformación de las estructuras territoriales, al agrupar varias áreas protegidas con diferentes categorías de manejo bajo grandes regiones de conservación. El objetivo final es abrir nuevos canales en la gestión ambiental con asidero local. Se trata además de involucrar a los diferentes actores sociales, particularmente a las comunidades asociadas a las áreas silvestres protegidas en la protección y control de la biodiversidad, para el desarrollo de acciones tanto preventivas como la aplicación de legislación vigente

Con buenos resultados se encuentra en fase de consolidación.

Cuadro 4

Institución	Competencia	Naturaleza de sus funciones
Ministerio de Planificación	Planificación nacional y coordinación interinstitucional bajo la guía de dicha planificación	Entidad del Gobierno central
Registro y Catastro Nacional Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Instituto Geográfico Nacional)	Registro de propiedades y planos de inmuebles Planificación y elaboración de cartas geográficas, hidrográficas y mapas de la República. También estudiar y trabajar sobre aspectos geográficos, hidrográficos, geofísicos y de otra índole que sean complemento de sus funciones	Control de propietarios y traspasos Entidad del Gobierno central (ahora el IGN es parte del Ministerio de Ambiente y Energía)
Ministerio de Salud	Otorgar el visto bueno a construcciones industriales y agropecuarias.	Entidad del Gobierno central
Ministerio de Ambiente y Energía (Minae)	Formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República y dictar normas y regulaciones relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas	Entidad del Gobierno central
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Existen actualmente 11 áreas de conservación, basadas en biorregiones, que cuentan con un Consejo Técnico y un Comité Local y están a cargo de un coordinador. En cada área se coordina la realización y correcta ejecución de los planes de desarrollo sostenible.	Se trata de una reestructuración del Minae con el propósito de armonizar la elaboración y ejecución de las políticas que se emitan en materia de manejo y aprovechamiento de las áreas silvestres protegidas
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Estudiar y delimitar las diversas clases de suelos, su distribución geográfica y sus usos idóneos.	Entidad del Gobierno central (sector agropecuario)
Instituto de Desarrollo Agrario	Administra en nombre del estado las reservas nacionales y las tierras que se traspasen para cumplimiento de sus fines. Está facultada para efectuar en ellas planes de desarrollo integral, asentamientos campesinos, colonización, parcelación y adjudicación.	Institución ubicada en el sector de titulación
Comisión Nacional de Emergencias	Promover la elaboración y oficialización de los mapas de riesgo y amenazas relacionados con los fines de la Ley de Emergencias, así como asesorar a los entes públicos y privados sobre una adecuada planificación del uso del territorio nacional.	Entidad coordinadora en caso de emergencias y vulnerabilidad.
Municipalidades	Deben establecer una política integral de planeamiento urbano, de acuerdo con la Ley de Planificación Urbana y las disposiciones del Código Municipal, que persiga el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos. Deben formular una política de desarrollo rural integral, tendiente a llevar a las comunidades rurales un mínimo de servicios públicos y los estímulos necesarios para que la población campesina del cantón mejore cada día sus condiciones de vida y de trabajo.	Entes descentralizados del estado con autonomía territorial: gobiernos locales

rial; incertidumbre respecto de la tenencia de la tierra en ciertas áreas rurales de frontera agrícola, lo que contribuye a la deforestación y a usos de la tierra insostenibles; incertidumbre respecto del contenido y sentido de la legislación que regula el uso de la tierra, tanto entre sus poseedores como entre los responsables de implementar dicha legislación, y muy débil o inexistente coordinación entre las instituciones gubernamentales responsables de aplicar las leyes.

Los esfuerzos oficiales para el ordenamiento territorial se describen en el cuadro 4.

Contexto institucional del ordenamiento territorial en Costa Rica

Hay una variedad de instituciones públicas, locales y nacionales, que realizan actividades de ordenamiento territorial, creadas en obediencia a

criterios distintos, que siguen políticas disímiles y cumpliendo funciones diversas, como se resume en el cuadro 3. Las entidades públicas con competencias en ordenamiento territorial se muestran en el cuadro 4.

El ordenamiento territorial en el contexto jurídico de Costa Rica

Situación jurídica en Centro América

Costa Rica no se encuentra aislada de los esfuerzos de la región centroamericana en este tema. Con la firma de los presidentes de Centroamérica de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), en 1994, se definió un marco político regional para armonizar los objetivos de desarrollo político, social, económico y ambiental de la región. Alides proporcionó un marco de voluntad política de todos los países de la región en materia de búsqueda de formas nuevas de gestión del patrimonio natural y cultural y de nuevos modos de convivencia y para la reconciliación.

Conjuntamente con la firma de Alides, se firmó en Nicaragua la Declaración de Masaya, que concreta los compromisos en materia de ambiente y recursos naturales. El tema del ordenamiento territorial aparece como tercer punto después de los compromisos en materia de legislación ambiental y biodiversidad, encomendándose a las autoridades correspondientes "iniciar las acciones necesarias a efecto de establecer planes de ordenamiento territorial, dando un plazo de dos meses para que dichas autoridades realicen una reunión a nivel regional con el objetivo fundamental de establecer metodologías y procedimientos comunes para el cumplimiento de este compromiso".

Situación jurídica en Costa Rica

La Constitución Política ordena al estado planificar y dirigir el desarrollo y la producción con el fin de lograr el mayor bienestar y la justa distribución de la riqueza bajo los principios de uso racional de la tierra. El artículo 45 de la Constitución define el régimen de propiedad privada y faculta al estado a expropiar previa indemnización; el párrafo segundo permite establecer limitaciones y deberes a los propietarios sobre el uso y aprovechamiento de la tierra mediante leyes que deben contar con el voto de por lo menos la mayoría calificada de diputados, siempre y cuando se persiga un interés social, estableciéndose que las obligaciones que se impongan no impidan el uso económico de las

propiedades. De lo contrario se requiere expropiación e indemnización. Esto convierte a la concientización y el convencimiento en la vía por excelencia para lograr el uso adecuado de los terrenos de acuerdo con su capacidad de uso.

Además, se encuentran vigentes una serie de leyes y decretos que establecen distintos tipos de ordenamiento del territorio, sin que necesariamente esa fuera su intencionalidad. Son leyes que se basan en criterios distintos y que no responden a una política pensada y planificada en forma unitaria. Entre ellas es importante mencionar: Ley Forestal, Ley del Servicio de Parques Nacionales (1977), Ley de Aguas (1942) (con sus reformas), Ley de Tierras y Colonización (1961), Ley de Planificación Urbana (1968) (con sus reformas), Ley N° 7.412 (1994) (reformada por el artículo 50 de la Constitución Política), Ley Orgánica del Ambiente (1996) (establece que es función del estado, las municipalidades y los demás entes públicos definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial) y Decreto N° 23.214-MAG-MIRENEM (1994) (establece una metodología única para la determinación de la capacidad de uso de las tierras).

Conclusiones

A partir del análisis de los dispositivos constitucionales del Brasil, así como del levantamiento de las normas infraconstitucionales mencionadas, se observa que en el derecho ambiental brasileño no existe legislación específica sobre el manejo de recursos naturales; en la práctica lo que ocurre es una normatización puntual, i. e., se legisla sobre recursos de forma aislada.

La competencia municipal en materia ambiental es eminentemente residual, lo que significa que el municipio deberá siempre observar lo que disponen la Unión y el estado-miembro acerca de la materia. Su competencia, pues, está en el ámbito de la *ejecución*, pudiendo, eso sí, legislar sobre asuntos de "interés local". Su competencia es de carácter predominantemente urbano.

A pesar de tales limitaciones, se puede afirmar que la tendencia a la descentralización en materia ambiental empezó con la Constitución Federal de 1988 y se continúa haciendo esfuerzos para que ese proceso torne la actuación de los entes de la Federación más eficaz. En ese sentido apunta la reciente Resolución N° 237 del Consejo Nacional del Medio Ambiente (1997) que, al tratar del licenciamiento ambiental, atribuyó a los municipios la función de autorizar actividades u

obras de impacto ambiental que no sobrepasen sus límites territoriales. Asimismo, para muchos juristas y oenegés esa Resolución contiene una serie de ilegalidades, siendo que uno de los puntos más cuestionados es la propia capacidad de los municipios para autorizar grandes obras.

Como se puede notar, el proceso de descentralización en materia ambiental ciertamente demandará tiempo y esfuerzos conjuntos para que los entes de la Federación puedan tener control satisfactorio de las actividades ambientales realizadas en el territorio brasileño.

En Costa Rica, por ser las municipalidades estructuras de administración local, ellas atienden necesidades diarias de la población, tienen la potestad de aplicar leyes, recaudar impuestos y normar dentro de su jurisdicción territorial. Sin embargo, se presentan en la actualidad como instancias débiles, con menor capacitación y sujetas a presiones políticas.

En este pequeño país todavía la visión predominante de ordenamiento territorial es estatal-centralista y se está imponiendo una política de reestructuración estatal que no corresponde a criterios de ordenamiento del territorio, sino que atiende solamente a rentabilidad económica. Asimismo, se están adoptando medidas de ajuste estructural con escasa reflexión acerca de sus posibles impactos sobre el territorio. Debido a esto, varias organizaciones no gubernamentales y otros actores abogan por un proceso planificado de descentralización que parta de un incremento de la responsabilidad ciudadana, con el fortalecimiento de instancias locales, mejorando así la gobernabilidad del territorio. Debe incorporarse a ese proceso de reestructuración una visión estratégica de definición de competencias entre lo nacional y lo local.

Referencias y bibliografía

- Benatti, José. "Aspectos Jurídicos de las Unidades de Conservación en Brasil", en: *Cuadernos del Pos-Grado en Derecho de la UFPA*, N° 2, 1996. Brasil.
- Senado Federal. 1996. *Legislação do Meio Ambiente: atos internacionais e normas federais*. Subsecretaría de EdicBrasília: Senado Federal. Brasilia.
- Cedarena. 1991. *Resumen del diagnóstico preliminar para el taller sobre ordenamiento territorial rural*. Cedal. Costa Rica.
- Delgado, José. "Direito Ambiental e Competência Municipal", en: *Revista Forense*, N° 317, 1992. São Paulo.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. 1991. *Metodología de Zonificación Agroecológica de Cultivos*. Departamento de Recursos Agropecuarios. San José.
- Calvo, Luis. 1977. *Documento sobre funciones y actividades del Departamento de Suelos*. Ministerio de Agricultura. San José.
- Duarte, Cláudio. "El Municipio en Función del Medio Ambiente", en: *Revista dos Tribunais*, año 1, N° 3, 1996. São Paulo.
- Espinoza, Lizbeth e Irene Murillo. 1994. *Estructuras legales para el manejo de los recursos naturales de propiedad común basada en la tierra*. Impresión doméstica. San José.
- Fernández, L. 1976. *Asentamientos, Hacienda y Gobierno*. Editorial Costa Rica. San José.
- García, G. H. 1985. *Continuidad y cambio en la historia agraria de Costa Rica*. Editorial Costa Rica. San José.
- Granados, Carlos y Anita Ohlsson. "Organización del territorio y resultados electorales en Costa Rica 1953-1982", en: *Revista de Estudios Sociales Centroamericanos*, N° 36, 1983.
- Instituto de Desarrollo Agrario. 1995. *Información del Departamento de Ocupación en precario del Ida*. San José.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. 1996. *Desarrollo, Control y Manejo de las Cuencas Hidrográficas y Áreas de Recarga para Abastecimiento de Agua Potable en Costa Rica*. San José.
- Leonard, H. Jeffrey. 1987. *Recursos Naturales y Desarrollo Económico en América Central: Un perfil ambiental regional*. Catie. Costa Rica.
- Lunglo, Mario. "Estado y Descentralización Territorial en Centroamérica", en: *Cuadernos de Investigación*, N° 48, 1988. Csuca. San José.
- Machado, Paulo. "O Município e o Direito Ambiental", en: *Revista Forense*. N° 317, 1992. São Paulo. *Direito Ambiental Brasileiro*. 1992. Malheiros. São Paulo.
- Meirelles, Hely. 1993. *Direito Municipal Brasileiro*. Malheiros. São Paulo.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Reunión Técnica sobre evaluación de tierras*. 3,12, 1995.
- Morales, A. M. 1983. *Redistribución de la población: objetivos, limitaciones e impactos de la acción estatal en Centro América. El caso de Costa Rica*. Csuca. San José.
- Mukai, Toshio. 1992. *Direito Ambiental: sistematizado*. Forense Universitária. Rio de Janeiro.
- Silva, José Afonso da. 1994. *Direito Ambiental Constitucional*. Malheiros.
- Curso de Direito Constitucional Positivo*. 1994. Malheiros. São Paulo.
- Sunkel, Osvaldo et al. 1986. *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*. Vol. I y II, GEL. Buenos Aires.