

CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL: EL CASO DE LA RESERVA BIOLÓGICA ALBERTO MANUEL BRENES

Alberto Hamer Salazar Rodríguez*
alberto.salazar@ucr.ac.cr

Fecha de recepción: 8 setiembre 2008 - Fecha de aceptación: 14 noviembre 2008

Resumen

Se discute la situación actual en la conservación del patrimonio natural por parte del Estado costarricense, en particular en las áreas silvestres, la cual evidencia la falta de presencia de un mayor número de funcionarios de campo quienes realicen las labores de control y protección en dichas áreas. Se analiza el caso de la Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes, San Ramón, Costa Rica.

Palabras claves: conservación biológica, patrimonio natural, áreas silvestres, Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes, Costa Rica.

Abstract

I discusses the current situation in the conservation of the natural patrimony of Costa Rica, in particular in the national parks and biological preserves, where is remarkable the lack of a bigger number of ranger that take care of the control and protection in the wilderness areas. The case of the Biological Preserve Alberto Ml. Brenes in San Ramón, Costa Rica, is analyzed.

Key Words: biological conservation, natural patrimony, wild areas, Alberto Ml. Brenes Biological Preserve, Costa Rica.

Introducción

Costa Rica se ha destacado, a nivel mundial, por sus esfuerzos en materia de conservación de su patrimonio natural. Cerca de un 26% de su superficie corresponde a parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, zonas protectoras, refugios de vida silvestre y humedales; aproximadamente, un 10% adicional corresponde a reservas indígenas; otro porcentaje

está protegido mediante el sistema de reservas privadas.

Con este panorama, conviene descodificar el título de este artículo, el cual, dicho sea de paso, es una frase muy similar a la utilizada en los discursos ambientalistas como lo es: “la conservación de nuestros recursos naturales”.

Sobre el término conservación, hemos de decir que, entendido en su plenitud, tiene al menos dos connotaciones: el uso sostenible y la preservación. El Uso Sostenible de los “recursos naturales”, puede ser de tipo consuntivo o no consuntivo. El uso consuntivo se refiere al aprovechamiento

* Sede de Occidente, Universidad de Costa Rica

directo de los recursos del bosque, tales como madera, plantas, animales silvestres, etc., lo cual implica una necesaria extracción de organismos, partes de ellos o sus derivados, del medio natural. El uso no consuntivo implica un aprovechamiento de los recursos naturales; no obstante, de forma indirecta, lo cual no implica la extracción de estos recursos del medio natural, al contrario, se trata de protegerlos para continuar ejerciendo actividades ambientalmente amigables. Entre ellas, el bosque puede proveer de agua potable, agua para la generación de energía hidroeléctrica, para el ecoturismo, el bioturismo, el turismo de aventura, el turismo científico, la estabilización de terrenos en las partes altas de las cuencas, subcuencas y microcuencas, etc. Otra de las aristas de la conservación es la preservación, cuyo propósito es mantener a perpetuidad los componentes de la biodiversidad de un área determinada, de tal manera que los procesos ecológicos y evolutivos, así como los hidrológicos y geológicos, se realicen con el mínimo de intervención humana. Normalmente, las áreas cuyo objetivo es la preservación contienen rasgos excepcionales los cuales correrían un grave riesgo de alteración con la intervención humana.

Desarrollo

Muchas de las áreas silvestres protegidas (ASP) de Costa Rica se crearon en la década de los años setenta, uno de los periodos en los cuales se decía que la tasa de deforestación era de alrededor de 60 a 70 mil hectáreas por año. Fue ese acelerado proceso de alteración el cual motivó a mucha gente a actuar en favor de la naturaleza, especialmente para la protección del recurso hídrico. Fue el agua, más que la biodiversidad, el principal objetivo de conservación. Hoy, las ASP no solo tienen el valor que se les ha reconocido históricamente como protectoras del agua y del suelo, sino también para: 1) el mantenimiento de los procesos ecológicos y el soporte de las diferentes formas de vida; 2) el uso sostenible de los recursos por los beneficios consuntivos y sociales, 3) la conservación de la biodiversidad

por razones éticas, morales y estéticas y 4) por razones evolutivas (Burley y Gauld 1994).

El concepto de Patrimonio Natural difiere del comúnmente utilizado como Recursos Naturales. El término aquí usado pretende orientar al lector a valorar el patrimonio natural por lo que es, por su valor intrínseco, y no por la mercancía que podría ser. En parte, se pretende contribuir con el añorado cambio de valores en estos tiempos de globalización donde lo que se puede “contabilizar” es lo que tiene valor, cuando en la realidad no es así. Aunque se podría estimar el impacto por la pérdida de las especies, particularmente en el sector turismo, difícilmente, por ejemplo, podamos poner un valor económico a la pérdida del sapito dorado, ya desaparecido hace cerca de 10 años, o a la lapa verde o el mono tití del Parque Nacional Manuel Antonio, ambos en inminente peligro de extinción en Costa Rica. Simplemente, son parte de nuestro patrimonio natural y solo eso debería bastar para protegerlos en virtud de la “fragilidad” de sus poblaciones.

Protección y vigilancia en las áreas silvestres

Para la Conservación del Patrimonio Natural se requiere del control, la protección y la vigilancia. Se debe controlar tanto el uso consuntivo como el no consuntivo de ese patrimonio, llámese agua, aire, suelo o biodiversidad, así como proteger aquellas áreas dedicadas a la preservación. No basta con la creación legal de las áreas silvestres y su delimitación en el papel o el campo, es necesario contar con el elemento humano, en calidad y cantidad, eficientes y suficientes, para que realicen tanto las funciones de administración como las de control y protección, pero con conocimiento de lo que se hace y se protege, por qué, para qué y a quiénes van dirigidos sus esfuerzos.

En este sentido, en Costa Rica el panorama no es muy alentador. Con los programas de movilidad laboral del Estado, la descentralización de las Direcciones Generales de Parques Nacionales, Forestal y Vida Silvestre en las Áreas de Conservación y el inevitable envejecimiento

del personal del MINAE han permitido que el número de funcionarios de campo haya disminuido en comparación con quienes ejercían la protección y vigilancia en la década de los años 70 y 80.

Esta situación fue denunciada recientemente por la periodista Loaiza (2008), en un reportaje del periódico *La Nación*, en el cual revela que apenas 500 guardaparques son los responsables de evitar la tala de los bosques protegidos, la caza de animales en riesgo de extinción y la invasión de áreas silvestres protegidas las cuales representan el 26% del territorio nacional. Estos funcionarios se reparten 1,3 millones de hectáreas de parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, humedales y reservas forestales. Si pudiera dividirse ese 26% del territorio nacional, cada guardaparques tendría a su cargo un total de 2.654 hectáreas. Los funcionarios del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) también lidian con los bajos salarios y el desarraigo. En promedio, cada guardaparques gana \$244.000 mensuales y tiene jornadas de 20 días seguidos de trabajo sin descanso. A pesar de que en el 2005 un estudio de la organización *The Nature Conservancy* determinó que el país necesitaba 888 guardaparques más, en los últimos dos años la Autoridad Presupuestaria solo autorizó 12 plazas nuevas. Hace cinco años, cada guardaparques tenía a su cargo 1.900 hectáreas; hoy esa cifra subió a 2.654 hectáreas.

A todas luces, es evidente que la cantidad de funcionarios de campo de las ASP es muy limitado y si a esto le sumamos la falta de preparación específica de muchos de ellos, la falta de recursos para que realicen a cabalidad sus tareas y los graves problemas de tenencia de la tierra, llegamos a la conclusión, en este capítulo, que nuestro patrimonio natural no se encuentra realmente protegido. Dichosamente, con grandes esfuerzos, algunos funcionarios han empezado a capacitarse con lo cual la conservación y sus trabajos adquieren un mayor sentido para ellos. Se debe reconocer aquí los esfuerzos de la Universidad para la Cooperación Internacional (UCI), una institución de educación superior privada la cual a través de la Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas

(ELAP) tiende a la formación de administración de ASP y a la formación de Guardaparques.

Las constantes denuncias por la extracción de animales silvestres y orquídeas y la tala ilegal junto con los temas de tenencia de la tierra siguen siendo problemas serios en el MINAE, especialmente por la falta de los recursos humanos en el campo. Don Carlos Ml. Rodríguez, ex ministro del Ministerio del Ambiente y Energía, insistía en la necesidad de “quitar la grasa y sacar el músculo” de ese Ministerio y ponía en evidencia la cantidad de funcionarios en las oficinas quienes deberían estar haciendo labores de campo. Sin embargo, una realidad enfrentada por el MINAE es que ya a muchos funcionarios los ha alcanzado la edad y esto nos les permite cumplir con las fatigosas jornadas de protección y vigilancia en el campo y, por la dinámica propia del Ministerio, muchos de sus funcionarios han ejercido determinadas funciones administrativas durante varios años y cambiarlos significaría que el MINAE deje de prestar los servicios que estos atienden o enfrentar problemas de tipo laboral. A esta problemática se le debe añadir el incremento de actividades para algunos funcionarios con la implementación de la iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano y los diferentes segmentos los cuales lo componen en Costa Rica. De continuar esta tendencia, dentro de pocos años, el personal destacado a las labores de control y protección será el mínimo con las graves consecuencias que esto puede significar para el patrimonio natural.

El manejo compartido

Una de las alternativas recientes presentada para la administración de las áreas silvestres es el comanejo o manejo compartido (Hernández 2005, Hernández, 2006).

A pesar de estas iniciativas, el Estado Costarricense no puede correr el riesgo de ceder a las organizaciones no gubernamentales y privadas el control y la protección del patrimonio nacional, como tampoco puede ceder a estos grupos la protección de la soberanía nacional o el orden público. En el ámbito privado; sin embargo, una iniciativa muy exitosa es la que realiza la

Asociación Conservacionista de Monteverde la cual tiene una brigada importante de guardaparques quienes dedican muchas horas a las labores de campo con una gran mística y dedicación.

Con los índices de desarrollo humano que tiene Costa Rica y la percepción positiva del público en general acerca de la protección del patrimonio natural, recogida en el Artículo 50 de la Constitución Política, el Estado Costarricense debería hacer los esfuerzos necesarios para dotar a las ASP de los recursos humanos calificados para su administración, control y protección. Es decir, dotar de autoridad de policía plena a sus funcionarios de campo, con la formación correspondiente como tales, para lo cual es deseable un entrenamiento previo en la Escuela de Formación Policial del Ministerio de Seguridad Pública, así como una formación adicional para la protección del patrimonio natural la cual incluya aspectos tales como ecología general, legislación ambiental, tramitación de denuncias y supervivencia en el campo. Además de lo anterior, el MINAE deberá hacer las correspondientes provisiones presupuestarias para dotar a este personal de la indumentaria y los recursos materiales y logísticos necesarios para el cabal cumplimiento de sus labores.

Tenencia de la tierra

Uno de los problemas más serios enfrentado por la protección de nuestro patrimonio natural es la falta de documentación la cual acredite al Estado como su legítimo dueño, particularmente dentro de las áreas ASP. Pareciera contradictorio pensar que el Estado debe contar con documentación para declarar como propios los terrenos reconocidos históricamente como baldíos, incluyendo los encontrados dentro de las ASP. Sin embargo, desde el punto de vista legal y registral, esta es una gestión que el Estado debe hacer a través de la Procuraduría General de la República con la participación activa del MINAE y el Instituto Costarricense de Desarrollo Agrario.

En este aspecto, el Estado no sólo ha sido permisivo, sino ineficiente, pues son bien conocidos

los problemas existentes en el Registro Público de la Propiedad en cuanto a traslape de terrenos, pérdida de propiedades, etc., también la facilidad con la cual se podía acceder al visado de planos en el mismo MINAE y la desidia de algunos ingenieros topógrafos de medir terrenos dentro de las ASP e, incluso, utilizar la llamada “Fé Pública” para consignar información en los planos no correspondientes con la realidad.

El visado de planos

El visado de planos en el MINAE es una gestión que debe asociarse al *“visto bueno que, tras su examen o revisión, estampan las autoridades competentes en un documento, generalmente con sello oficial, para certificar su ajuste o conformidad al ordenamiento, sirviendo de medio de control o comprobación de requisitos y disposiciones legales; bien para aprobar o autorizar el uso de determinados fines, proseguir los trámites ante otras dependencias públicas, autenticar su validez, etc.”* (Oficio OJ-123; Dictamen C-066-2002, ambos de la Procuraduría General de la República) y es que el visado de planos en el MINAE para las propiedades que están dentro de las ASP es un trámite imprescindible para el registro catastral de los planos.

Este acto tiene su sustento en el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Catastro Nacional (Decreto Ejecutivo No. 13607-J del 24 de abril de 1982) la cual impide al Catastro inscribir planos de propiedades particulares situadas en cualquier “reservas o parques nacionales” salvo cuando medie *“autorización de la entidad correspondiente”*. En estos casos, se anotará claramente que la finca se encuentra localizada en una reserva o parque nacional e indicará además las limitaciones a las cuales quedará sujeta por ley. Esta *autorización* deberá constar en el plano”. La Procuraduría General de la República (PGR) señala en el Oficio O.J. 089-2002: “la verificación fiel de los datos posesorios anteriores a la creación del área protegida, que conserve la Administración en su poder, la práctica de inspecciones, el pedido de informes y corroboraciones de hechos para

esclarecer las circunstancias presupuestales del acto podrían ser condicionantes para resolver la solicitud de visado”.

La misma Procuraduría señala en el oficio supracitado que:

“El anotado que debe acompañar a la autorización, en orden a que el inmueble se encuentre en una reserva o parque nacional y las limitaciones a que se queda sujeto por ley, conlleva una declaración administrativa de conocimiento, que reviste el carácter de función certificante, como expresamente se le denomina para los planos de informaciones posesorias. Por su medio, previas comprobaciones preliminares de rigor, se acredita la veracidad de un dato o situación que constituye el objeto de la misma, otorgándole certeza jurídica en aras del interés público. Si el inmueble se halla en un área silvestre protegida de patrimonio estatal, la autorización deviene en un acto administrativo favorable para el titular del plano, a quien faculta a gestionar el registro en el Catastro luego de comprobarse su licitud e inexistencia de motivos impeditivos. El acto autorizante del despliegue de la actividad catastral es de control y remoción de obstáculos. Aunque para la autorización pueden concurrir actos instrumentales de algún órgano interno o informes, estos sólo cobran unidad de expresión en aquella, la que debe emanar de órganos competentes y ser armónica con la realidad y derecho aplicable. El rechazo comporta la negativa del MINAE a impartir el visto bueno para el registro del plano que se somete a su consideración”.

En este sentido, de acuerdo con el Lic. Guido Cubero, del Despacho de Asuntos Jurídicos del MINAE (Oficio D.A.J. 988): “es prohibido visar planos de propiedades en áreas silvestres protegidas, y únicamente se podrán visar los planos expresamente y por escrito con justificación razonada que autorice el Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, pues le corresponde la administración de las áreas silvestres protegidas. La aprobación o denegación del visado de un plano debe ser justificada”. Por lo que se deduce que el visado de planos (en el MINAE) debe ser la excepción y no la regla. En este sentido, añade el Lic. Cubero en el citado oficio: “es inconveniente a los intereses del Ministerio que se visen planos sin el mayor cuestionamiento, cuando este acto constituye un paso procesal -cumplimiento de requisito- para que el interesado logre se que falle a su favor una información posesoria que llevaría a que el pretendiente inscriba la finca a su nombre, y luego, el Estado tendrá que pagarle

para expropiarle o bien comprarle ese mismo terreno que permitió inscribir, lo que parece no tener sana lógica; por eso únicamente se podrán inscribir terrenos que realmente le convengan a los intereses del Estado”.

La posición de Cubero, en relación con el visado de planos en áreas silvestres protegidas como una excepción y no como una regla, tiene implicaciones presupuestarias para el mismo Estado, pues en determinado momento el Estado tendrá que indemnizar a los propietarios incurriendo en una doble pérdida: por un lado, de terrenos de su patrimonio y, por otro lado, la indemnización la cual posteriormente tendrá que hacer para recuperar las tierras. Otra opción otorgada al Estado tratar de recuperar las tierras mediante un proceso judicial conocido como “gestión de lesividad” en la cual la administración estatal reconoce el error administrativo y trata de recuperar el inmueble. Para el caso de la Reserva Brenes, existe en curso una “gestión de lesividad” por una propiedad que se reconoce del Estado y fue inscrita a favor de varias personas. Sin embargo, este proceso no solamente ha sido lento, sino oneroso y se presume poco exitoso, no por falta de argumentación, sino por dilución de los funcionarios en otras tareas y la posible prescripción de la causa por falta de seguimiento.

El Lic. Cubero llega, entre otras, a las siguientes conclusiones: a) el visado de planos de propiedad particular dentro de un área silvestre protegida no esta autorizado, b) La Oficina de Atención al Usuario únicamente podrá visar los planos que el Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, expresamente autorice, c) El Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación deberá dar su dictamen justificando la aprobación o denegación del visado, para lo cual deberá contar con la información suministrada por el Área de Conservación afectada, y d) En los procesos de información posesoria, se debe vigilar que la posesión que se dice tener debe ser anterior a la creación de un área silvestre protegida.

Con respeto a los efectos del visado de planos, el mismo oficio O.J. 089-2002 de la PGR concluye: “la autorización y anotado o certificación constituyen actos administrativos

-el primero de declaración de voluntad y el segundo de conocimiento- que se exteriorizan mediante el estampado de un sello -o visado- con las leyendas de estilo al frente o reverso del plano que se pretenda inscribir y evidencia su ajuste o conformidad al ordenamiento”. Más adelante, el mismo documento, refiriéndose a la presunción de un visado otorgado mediante el “inadecuado asentamiento de la realidad”, señala que “el visado y consiguiente inscripción de planos impedirían realizar el fin o interés público al que deben servir: proteger la integridad del Patrimonio Natural del Estado. Siendo el fin perseguido por el acto un requisito de legalidad, al frustrarse su consecución, derivaría en vicio de nulidad”

A pesar de lo anterior, es evidente que el visado de planos en el MINAE ha sido un procedimiento muy laxo y permisivo. Podría decirse que este procedimiento ha sido más la excepción, no la regla (ver más adelante el caso de estudio). No obstante, los planos visados y catastrados solo tienen valor como un documento más del conjunto que forman parte de los requisitos que el interesado debe cumplir para demostrar la posesión de un inmueble. La Procuraduría General de la República se ha pronunciado al respecto (Oficio O.J. 089-2002) y señala que: 1), el plano levantado unilateralmente e inscrito en el Catastro no comprueba por sí solo la posesión ni menos la propiedad sobre un terreno (Código Civil Art. 301), el dictamen de la PGR No. C-228-98 y la jurisprudencia citada allí, a la cual se agregan los votos de la Sala Primera de la Corte números 06-F90, 56-94); 2), los bosques y terrenos forestales constitutivos del Patrimonio Natural de Estado son de dominio público, la posesión de los particulares no causa derecho alguno a su favor ni pueden inscribirlos a su nombre mediante información posesoria (Ley Forestal, arts. 13 y 14), y, 3); compete al administrado demostrar la adquisición del título de propiedad que alegue dentro de un área protegida afectada al demanio (dictamen C-128-99).

Sobre los bienes demaniales o de dominio público, la Sala Constitucional, mediante el Voto No. 2306-91 del 6 de noviembre de 1991, señala: “El dominio público se encuentra integrado por

bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometido a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectos por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectos al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravar en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque pueden adquirir un derecho de aprovechamiento, aunque no un derecho de propiedad”. En este mismo sentido, el Art. 13 de la Ley Forestal, No. 7575, del 13 de febrero de 1996, establece: “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 las municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto los 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 de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado”.

Se ha considerado que los terrenos encontrados fuera de las ASP y los cuales no son de propiedad privada demostrada deben considerarse como baldíos, el Lic. Cubero del Departamento Legal del MINAE (Oficio D.A.J. 988) señala: “se debe tener mucho cuidado con los terrenos que se encuentran fuera de las áreas silvestres protegidas, que no pertenezcan

a un particular, salvo que aparezcan a nombre de alguna institución del Estado (Ministerios, Autónomas, Municipios, etc.) pues estos terrenos que no pertenecen a nadie y están sin inscribir se considerarán terrenos baldíos, y por consiguiente del Estado, cuya autorización le corresponde al Instituto de Desarrollo Agrario, al igual que el de las Reservas Nacionales. Si fueran terrenos baldíos dentro de un área silvestre protegida este Ministerio debe iniciar los trámites para inscribirlos a nombre del Estado y así consolidar el área silvestre protegida (...)"

Un principio fundamental para evitar la inscripción de terrenos estatales dentro de las áreas silvestres ha sido la llamada "posesión decenal", la cual, de acuerdo con el oficio O.J. 089-2002 de la PGR, es un segundo y específico fundamento para el visado de planos por parte del MINAE encontrado en el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, reformado por el 72 de la Ley Forestal 7575 del 13 de febrero de 1996, el cual para la titulación de bienes inmuebles dentro de cualquier área silvestre protegida exige demostrar la titularidad de los derechos sobre la "posesión decenal" ejercida por lo menos con 10 años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o decreto en el cual se creó esa área silvestre". Y dispone que, sin excepción, los planos catastrados que se porten en las diligencias de informaciones posesorias deberán ser certificados por el Ministerio de Ambiente y Energía, por medio del ente encargado, "el cual dará fe de si el inmueble que se pretende titular se encuentra dentro o fuera de esas áreas silvestres protegidas". Con ocasión de ese trámite debe adjuntarse "un plano inscrito en la Oficina de Catastro, el cual determine la situación y medida de la superficie" es un requisito a cumplir (Art. 1º, Inciso C bis ibidem). Al respecto, el Lic. Guido Cubero (Oficio D.A.J. 988) asegura que se debe demostrar la posesión decenal, ya sea ejercida por el solicitante o traspasada por los poseedores anteriores y debe demostrarse con un documento público, el cual por lo general es una Escritura. Señala además: "No hay posesión decenal legal después de la constitución del área silvestre protegida, concepto que ha sido aceptado por la Procuraduría General de la República y la

Sala Constitucional". Continúa señalando: "se deben detallar bien estos antecedentes, pues de esto depende en mucho el éxito de impedir que se declaren propietarios aquellas personas que nunca fueron poseedores legales dentro de un área silvestre protegida, o bien como argumento para la denegatoria del visado."

Como se ha visto, el Patrimonio Natural del Estado es un bien inalienable y de acuerdo con el supracitado voto de la Sala Constitucional, el Estado no necesariamente debe tener los documentos registrales necesarios; sin embargo, toda la legislación, reglamentación y los pronunciamientos de la PGR y del Departamento Legal del MINAE tienden a que el Estado inscriba a su favor esos inmuebles. El problema ha sido, como se dijo al principio de este capítulo, la actitud permisiva del Estado ejercida a través de sus diferentes dependencias administrativas. En efecto, el Artículo 7mo. de la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825, del 14 de octubre de 1961, señala: "mientras el Estado, por voluntad propia o por indicación del Ministerio de Agricultura y Ganadería o del Instituto de Desarrollo Agrario, atendiendo razones de conveniencia nacional, no determine los terrenos que deben mantenerse bajo su dominio, se considerarán inalienables y no susceptibles de adquirirse por denuncia o posesión, salvo los que estuvieran bajo el dominio privado, con título legítimo, los siguientes (...)". Cabe señalar que en el momento de la creación de la Ley del ITCO, el titular del patrimonio natural era el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

De acuerdo con el dictamen C-174-87 de la PGR, el término "reserva" engloba todas las áreas silvestres protegidas estatales sujetas a planes de manejo que aseguren la adecuada protección, conservación y uso racional de los recursos naturales para un desarrollo sostenible. La equivalencia estriba en su especial naturaleza y extensión de los efectos atribuidos más que en la rigurosidad técnica de los conceptos. El Oficio OJ-089-2002 de la PGR añade que este criterio es reiterado, entre otros, por los dictámenes C-015-88, C-154-95, C-191-96, C-026-2001, la O.J. -062-2000 y lo confirman los votos de la Sala Constitucional números 5173-94, 1886-95 y 1887-85.

Un caso de estudio: Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes

La Reserva Forestal de San Ramón, hoy Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes (RBAMB), nació a la sombra de la Sede de Occidente, pues fueron funcionarios de esta unidad académica, junto con varios vecinos visionarios interesados en la protección del patrimonio natural de este lugar, quienes impulsaron la creación de esta ASP. El decreto de creación de la Reserva (No. 4960-A), en 1975, establecía que la administración la haría un Comité integrado por tres representantes de la Municipalidad y tres representantes del Centro Regional Universitario (así llamada la Sede en aquel tiempo), con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ente rector de las áreas silvestres en aquel tiempo. Detalles acerca de los aspectos legales, biofísicos y administrativos se pueden encontrar en Salazar-Rodríguez (2004 y 2006) y sobre la tenencia de la tierra en Artavia-Rodríguez y Salas González (2006).

En 1992, por iniciativa de varios docentes de la Sede de Occidente, preocupados por el cambio de categoría de manejo sufrido por la Reserva en 1991, cuando mediante el Decreto Ejecutivo No. 20172 se cambió de Reserva Forestal a Zona Protectora, y, debido al incremento en el número de solicitudes de permisos para exploración y explotación minera en la zona, los cuales ponían en inminente peligro a la Reserva, propusieron a la Asamblea Legislativa el cambio de categoría de manejo a Reserva Biológica. Finalmente, mediante la Ley No. 7354 del 10 de agosto de 1993, no solo se le cambia de categoría de manejo de Zona Protectora a Reserva Biológica, sino que cambia el nombre “de San Ramón” a “Alberto Ml. Brenes”. Además, con la nueva ley, ya la administración de la Reserva dejaba de ser no solo una actividad más per se de la Universidad, sino que se adquirían compromisos más serios; a su vez para destinar los recursos necesarios para asegurar la administración del área silvestre como para establecer las relaciones con el ente administrador de las áreas silvestres estatales como lo es el Ministerio del Ambiente y Energía. Precisamente, el artículo 4to. de la

citada Ley, señala que la Universidad de Costa Rica (UCR) podrá ejercer la administración del área, mediante la suscripción de convenios con el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (así conocido el MINAE en aquellos años).

En principio, la administración de las Áreas Silvestres Protegidas es una potestad indelegable del Poder Ejecutivo, ejercida a través del Ministerio del Ambiente y Energía. Este principio; sin embargo, puede ser variado por una disposición legislativa expresa, este es el caso de la Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes. Aunque la Universidad de Costa Rica había ejercido la administración de la Reserva, mediante el concurso directo de la Sede de Occidente, es mediante el Artículo 4to. de la Ley 7354 que: *“se faculta a la Universidad de Costa Rica para que, a través de la Sede de Occidente, lleve a cabo programas de conservación y docencia, así como investigaciones científicas y la administración de la Reserva Biológica, mediante la suscripción de convenios con el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, refrendados por la Contraloría General de la República”*.

Es interesante acotar que aunque este caso de “comanejo” podría ser uno de los más antiguos a nivel centroamericano (UICN 2006), en realidad es el Estado quien continúa teniendo el control y manejo del área, pues la Universidad de Costa Rica, al igual que el MINAE, son instituciones del Estado. De acuerdo con el Lic. Guido Cubero Arce, ex-jefe del Departamento Legal del MINAE, en su oficio D.A.J. -988, “el Estado es uno solo, y en sus diferentes instituciones que la componen deben prevalecer la coordinación y la comunicación, pues en última instancia el error en cualquiera de sus instituciones, genera error para el Estado como persona jurídica”. Se infiere, entonces, la necesidad de que la UCR se pronuncie sobre los diversos temas en los cuales crea se amenaza el Patrimonio Natural del Estado, en particular el de la RBAMB.

Con respecto al tema de tenencia de la tierra, el “Convenio de cooperación institucional entre la Universidad de Costa Rica y el Ministerio del Ambiente y Energía para la

administración de la Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes”, el cual surge, como ya se ha dicho, por mandato de la Ley No. 7354 y fue refrendado por la Contraloría General de la República el 14 de setiembre de 2001 (Oficio No. 010299), establece, en el artículo 3ero., las responsabilidades de ambas instituciones y la necesidad de que las acciones de ambas se realicen de común acuerdo.

La falta de definición de funciones, primero entre la UCR, el MAG y la Municipalidad de San Ramón cuando el área ostentaba la categoría de manejo de Reserva Forestal y luego entre la UCR y el MINAE, ahora como Reserva Biológica, generaron en estas instituciones una miopía la cual impidió visualizar el problema. Uso el término miopía, pues, ciertamente, tanto la Universidad como el MINAE habían realizado algunos esfuerzos aislados y esporádicos, la primera, y otros más ordenados por parte del MINAE, pero sin acciones concretas para intentar resolver el problema.

En 1992, en un estudio de tenencia de la tierra realizado por el Ing. Top. Armando Calvo, para la Sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica, se determinó la existencia de solo tres presuntos propietarios. Sin embargo, en una investigación realizada en el año 2000 por la Dirección de la RBAMB, con la colaboración del Lic. Carlos González, Encargado de Tenencia de la Tierra del Área de Conservación Arenal-Tilarán, se logró detectar, en archivos de la Oficina de Atención al Usuario del MINAE, más de 60 diligencias de ciudadanos quienes pretenden poseer terrenos dentro de la Reserva. Con esta información ha sido posible una coordinación más estrecha entre el MINAE, la UCR y la Procuraduría General de la República para impedir la legítima posesión por parte de ellos. Esta información sirvió de insumo básico para el desarrollo de dos tesis a nivel de maestría, una en Derecho Ambiental (Aguilar *et al* 2006) y otra en Geografía (Artavia, 2005).

A pesar de la antigüedad del ASP (33 años) y de estar involucrada, la UCR, el MINAE, y la Municipalidad de San Ramón, durante al menos 17 años, aún no se ha definido el perímetro en el campo, no se han registrado los

“terrenos baldíos” a favor del Estado y no existe suficiente personal en el MINAE y ni en la UCR para realizar una labor de control y protección efectiva; además de lo permisivo que ha sido el Estado en el otorgamiento de visados de planos ubicados dentro de la Reserva.

El artículo segundo del Decreto Ejecutivo No. 4960-A del 26 de junio de 1975 y el cual crea la Reserva Forestal de San Ramón, sentencia: “*Se declaran inalienables las reservas nacionales que se encuentran dentro de la anterior delimitación*” (se refiere a la delimitación del ASP). El artículo 4to. del mismo decreto señala que “*La Procuraduría General de la República hará inscribir los terrenos del Estado ubicados dentro de esta Reserva en el Registro Público, como Finca individualizada del Patrimonio Nacional*”. De estos dos artículos, se puede deducir que los “terrenos baldíos” en el momento de creación de la Reserva Forestal de San Ramón, hoy Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes, son propiedad del Estado y nadie puede apropiarse de ellos. Además, se deduce que el Estado debe tener planos individualizados de estas propiedades y, como ya se ha dicho, no los tiene. En relación con las fincas existentes en ese momento, el artículo séptimo señala: “*las fincas inscritas de propiedad particular, así como aquellas amparadas por la posesión decenal establecidas dentro de los límites de la Reserva quedan automáticamente sometidas al Régimen Forestal*”. De acuerdo con la interpretación de la Procuraduría General de la República, en este sentido, se puede deducir también que los propietarios o presuntos propietarios deberían demostrar su posesión mediante un documento registral debidamente compulsado con fecha anterior a 1975, o bien demostrar que han tenido posesión del inmueble dentro de los límites de la Reserva desde 1965 o antes. A pesar de ello, existen casos de presuntos propietarios, con menos de 30 años de edad, incluso una joven de alrededor de 21 años, con trámites en diferentes oficinas gubernamentales para diligencias de información posesoria dentro de la Reserva, cuando en realidad los interesados deberían tener 35 o más años de presencia en la Reserva o haber recibido el inmueble, ya sea por compra directa o por

sucesión de personas quienes pueden demostrar la posesión decenal.

Para tratar de solucionar el problema, se han propuesto las siguientes acciones:

Demarcación de los límites en el campo.

Como insumo para el replanteo topográfico de los límites en el campo y la medición de propiedades en las cercanías de la Reserva, la UCR gestionó, ante el Catastro Nacional, la instalación de tres hitos geográficos, los cuales fueron colocados en las cercanías de la Estación Biológica, en el vértice noroeste y en el límite oeste de la Reserva en el camino que conduce al sector conocido como Bajo Jamaical, ubicado cerca del poblado de Cedral, del Distrito La Unión de Montes de Oro.

Medición de terrenos baldíos. La Procuraduría General de la República no ha inscrito los terrenos baldíos a favor del Estado, como lo señala el Artículo 4º. del Decreto el cual creó la Reserva Forestal de San Ramón, no existen planos a favor del Estado y, en consecuencia, se facilita al ciudadano a inscribir estos terrenos a su favor. Con esta medida, no solo se afecta la conservación de la Reserva, sino que se incrementa la factura que el Estado debe pagar en algún momento por concepto de adquisición de los inmuebles ubicados dentro de las ASP estatales. Por lo anterior, es de vital importancia medir los terrenos baldíos donde aún quedan e inscribirlos a favor del Estado a la mayor brevedad posible. Esta medida es quizá la más rápida, la más barata y la menos complicada para asegurar la protección del patrimonio natural, no solo de la Reserva, sino de las demás ASP.

Identificación de antiguos propietarios sin documentos. Es probable la existencia de propietarios con más de 43 años de presencia en la Reserva y los cuales, en virtud de su antigüedad, pudieran ser legítimos propietarios de inmuebles dentro de la Reserva. Será necesario, entonces, colaborar con estos campesinos para definir el *status* legal ya sea para gestionar el pago de esos terrenos o bien para adquirir los documentos que los acreditan como legítimos propietarios para efectos de indemnización en el futuro.

Desalojar a los usurpadores. Después de realizar los estudios catastrales y registrales y definir los propietarios legítimos, será necesario provocar el desalojo voluntario de los usurpadores o, en su defecto, acudir a las vías legales para lograrlo. Para los inmuebles que se logren recuperar, deberán revisarse los límites en el campo y revalidar los documentos respectivos para procurar su inscripción a favor del Estado.

Pagar terrenos de propiedad privada. Finalmente, una vez identificados y ubicados los legítimos propietarios, será necesario iniciar una campaña para la adquisición de fondos para la indemnización de los propietarios que tienen inmuebles dentro de la Reserva y así lograr la consolidación del ASP a favor del Estado Costarricense.

Ampliar los límites de la Reserva. Como la mayoría de las áreas silvestres de Costa Rica, los límites de la Reserva fueron definidos en un escritorio y, en el mapa, corresponde a un pentágono. Para efectos de conservación, es ideal aumentar los límites de la Reserva, particularmente teniendo como derrotero la conservación de la cuenca alta del Río San Lorenzo. Esta ampliación, además de los efectos en conservación, permitirá cambiar los límites de la Reserva de la forma pentagonal a una figura amorfa, tipo ameboide, la cual coincida con el concepto de manejo de cuenca.

Conclusiones

Con alguna frecuencia, los medios de comunicación masiva informan de premios y reconocimientos concedidos a Costa Rica por sus esfuerzos a favor de la naturaleza. Muchos de ellos tienen que ver con las áreas silvestres protegidas, donde destacan los parques nacionales y reservas biológicas, categorías de manejo más restrictivas y en las cuales se presume se hacen los mejores esfuerzos para la conservación del patrimonio natural. No obstante, la realidad es que la falta de recursos financieros, materiales y humanos en el Ministerio del Ambiente y Energía, institución a la cual el Estado costarricense le ha dado la potestad de imperio sobre

las áreas silvestres protegidas, están poniendo en peligro la conservación del patrimonio natural costarricense.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, D., M. R. Castro y E. Chacón. (2006). *Diseño de una estrategia legal para la recuperación y conservación ambiental de tierras en la Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes*.
- Artavia Rodríguez, G. y D. M. Salas González. (2008). *La tenencia de la tierra en la reserva biológica Alberto Manuel Brenes, Costa Rica, 1694-2005*. Rev. Reflexiones 85 (1-2): 131-155.
- Artavia, Rodríguez, G. (2005). *Fuentes de colonización agrícola y tenencia de la tierra en la Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes*. Sistema de Estudios de Posgrado. Escuela de Geografía. Tesis para optar al grado de Magíster Scientia. 175 p.
- Bermúdez y M. L. Gómez. San José, Costa Rica: UICN. Oficina Regional para Mesoamérica, p. 70.
- Burley, J. y I. Gauld. (1994). *Measuring and monitoring forest biodiversity*. IUFRO Symposium, Chiang Mai (Thailand), 27 Aug-2 Sep 1994, p. 19-46
- Hernández, G. (ed.). (2005). *Estado de la gestión compartida de áreas protegidas en Costa Rica/ resumen*. Costa Rica. Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación; / Ministerio del Ambiente y Energía; Unión Mundial para la Naturaleza; San José, C.R., 44 p
- Hernández, G. (ed.). (2006). *Política de manejo compartido de las áreas silvestres protegidas de Costa Rica, Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación*. San José, C.R.: Unión Mundial para la Naturaleza. Oficina Regional para Mesoamérica. 40 p.
- Loaiza, V. (2008). *Solo 500 guardaparques protegen bosques y refugios*. En: http://www.nacion.com/lm_ee/2008/mayo/23/pais1541047.html
- Salazar-Rodríguez A. H. (2004). *Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes: Una excepción en Costa Rica*. Intersedes V (8): 11-32.
- Salazar-Rodríguez A. H. (2006). *Plan de manejo y desarrollo de la Reserva Biológica Alberto Ml. Brenes (versión para discusión)*. Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, Coordinación de Investigación, 282 p.