

## **Estudio de Caso**

### **Aspectos legales de la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Costa Rica**

**Grethel Aguilar**  
**Comisión de Derecho Ambiental/UICN**

#### Antecedentes

Los Humedales representan para el ser humano una amplia gama de posibilidades para su subsistencia, si son manejados adecuadamente. Sin embargo la práctica nos demuestra que estamos desperdiciando y haciendo desaparecer poco a poco este recurso natural de tanta importancia.

Los Humedales ocupan en Costa Rica el 4% del territorio nacional, paralelamente se estima que el área total de manglares es de 30000ha, además de contar con 1460 km de línea costera. En los últimos años y especialmente desde la ratificación de la Convención Ramsar en 1991 en Costa Rica se viene llamando la atención sobre los Humedales y sobre todo en un tipo especial de humedal que son los Manglares, sin embargo ya desde la Constitución Política de 1948 y la Ley de Aguas de 1942 el tema del agua y los recursos marinos ha sido tratado por juristas y aplicado en Ministerios e instituciones de la Administración Pública.

La realidad es que nos encontramos ante una amplia gama de legislación que si bien no en todos los casos trata directamente el tema de los Humedales, está íntimamente relacionada, con los mismos, como por ejemplo las leyes que se aplican a la vida silvestre, al recurso forestal, a la zona marítimo Terrestre, a las aguas, a la pesca, y legislación ambiental en general. Esta cantidad de legislación dispersa en diferentes documentos legales a generado que no se tenga claridad en el tema, que se den en algunos casos traslapes de competencias, lagunas legales e inconsistencias jurídicas.

Dentro de este panorama cabe destacar que en Costa Rica el principal y más importante instrumento jurídico para la protección y uso racional “wise use” de los Humedales lo es La Constitución Política de la República, documento que tutela los derechos fundamentales de los costarricenses y desde donde surge el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El texto del artículo 50 de nuestra Carta Magna establece que “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”

Esta reforma Constitucional ha sido considerada, como un gran avance del Derecho Ambiental Costarricense, ya que contempla en el instrumento de mayor jerarquía en la pirámide

de las leyes el derecho de toda persona a un ambiente sano, legitimando a cualquier persona para reclamar el daño causado.

Bajo este marco de acontecimientos se presenta un breve análisis de los aspectos más relevantes de la situación jurídica y institucional de los Humedales en Costa Rica, sus aciertos, dificultades de aplicación y situación actual. No se pretende en este documento relatar la totalidad de las regulaciones ambientales relacionadas con humedales ya que son muchas y de muy variados temas y es un trabajo que ya ha sido realizado por Costa Rica que se presenta en el documento “*Manual de Legislación sobre Humedales para Costa Rica*” (1998) impulsado por el Ministerio del Ambiente y Energía con la asistencia técnica de IUCN/ORMA a través de la Estrategia Nacional de Conservación de Humedales.

### Consideraciones Generales

La Legislación nacional ha tocado el tema de los Humedales desde 1942 con la Ley de aguas y más específicamente en 1977, cuando la Ley de la Zona Marítima Terrestre hace alusión a los Manglares como Reserva Forestal. Sin embargo es con la Ley de la Conservación de la Vida Silvestre (L.C.V.S.)<sup>1</sup> que se determina por primera vez el uso del término Humedales y se les cataloga como un bien jurídico protegido por el ordenamiento costarricense. En el artículo 2 de esta ley se definió lo que habría de entenderse por humedal, siendo este artículo una copia textual de la definición que se encuentra en la Convención Ramsar<sup>2</sup>.

Sin embargo tal definición es muy amplia y difícil de aplicar a los sistemas del trópico, razón por la cual durante el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Conservación de Humedales se desarrolló una definición adaptada a la realidad del país, la que fue incorporada en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente (L.O.A) que indica:

“Los Humedales son ecosistemas con dependencia de regímenes, acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o loticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o en su ausencia hasta seis metros de profundidad en marea baja.”

Este sin lugar a dudas constituye el primer avance en la legislación nacional, al adecuar un instrumento jurídico internacional como lo es la Convención Ramsar a la realidad del país. A nivel jurídico el tema despertó discusión en cuanto a la posibilidad legal de ampliar los contenidos de una convención internacional o de aplicar definiciones diferentes al convenio suscrito. Sin embargo se concluyó que la nueva definición a nivel nacional no hace más que dilucidar la posibilidad concreta de aplicación de la Convención a un sistema tropical como lo es Costa Rica y en ningún sentido tal definición contradice, o minimiza la definición incluida en Ramsar.

Otro punto que se discutió dentro de la nueva definición adoptada para el trópico fue que según la esta propuesta tendríamos una gama demasiado amplia de ecosistemas considerados Humedales, por lo que se planteó que dentro del Proyecto de Ley de Humedales que se estaba trabajando se debía de incluir que NO serían objeto de regulación los Humedales artificiales que no son necesarios para el soporte de la productividad y biodiversidad de acuerdo a una serie de criterios técnicos que deberían definirse en el reglamento a la Ley. Como se puede

---

<sup>1</sup> Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Ley N. 7317, publicada en el diario La Gaceta, N.235 del lunes 7 de diciembre de 1995.

<sup>2</sup> Convención Ramsar. Op.Cit. Pág. 2.

observar lo que se persigue es la determinación jurídica precisa del bien a proteger en este caso los Humedales en la región tropical no artificiales, ni necesarios para la productividad.

### Competencias administrativas Institucionales

En 1995 vía decreto se crea el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC) del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) como un ente de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que tiene como fin el dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales. El SINAC divide al país en 11 áreas de conservación.

Esto se une a la disposición contenida en la Ley Orgánica del Ambiente de octubre de 1995 que declara a los Humedales como categoría de manejo, bajo la administración del Ministerio del Ambiente y Energía. Razón por la cuál los Humedales son administración del (SINAC-MINAE)

Otra decisión administrativa se dio con el Decreto 22839-MIRENEM, del 22 de enero de 1994, que estableció la creación de la Comisión Nacional de Humedales. Este es un órgano auxiliar del MINAE que debe ponerle y recomendarle los lineamientos y políticas de manejo que permitan la conservación de los Humedales del país. También debe facilitar la coordinación y la cooperación técnica de las diferentes instituciones que trabajan en la materia.

Aunque la Comisión Nacional de Humedales es un órgano que fue creado por decreto, en la actualidad no se encuentra funcionando. Existe un grupo de trabajo que a instancia de UICN se reúne una vez por mes para analizar temas referentes a los Humedales, sin embargo es un grupo asesor y no de toma de decisiones.

También cabe destacar como actor importante dentro de la Competencia Administrativa de los Humedales a el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) que de conformidad con la Ley #7384 (Ley de Creación de INCOPECA) tiene dentro de sus potestades: elaborar, vigilar y dar seguimiento a la aplicación de la legislación, para regular y evitar la contaminación de los recursos marítimos y de acuicultura, como resultado del ejercicio de la pesca, de la acuicultura y de las actividades que generen contaminación.

Se ha planteado la discusión sobre si es INCOPECA o SINAC/MINAE quién tiene competencia para dar permisos en zonas de Humedales ? ya que en algunos casos pareciera que hay duplicidad de actividades o poca claridad en la letra de ley. Al respecto el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República C-215-95 determinó que para las áreas protegidas que requieren total protección de los Recursos Naturales (Reservas Biológicas, Parques Nacionales, Refugios de Vida Silvestre Estatales) por la especialidad de la materia que se regula la competencias la tiene el MINAE y para el resto de las categorías de manejo y bienes de dominio público y privado opera la Ley de INCOPECA.

Otra entidad de Importancia dentro de la Competencia Administrativa de los Humedales lo es la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad , creada en la Ley de Biodiversidad como órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía. Esta Comisión esta conformada por los Ministros (o un representante) del Ambiente y Energía el de Agricultura y Salud, por el Director del SINAC y un representate de las siguientes instituciones,

INCOPECA, Ministerio de Comercio Exterior, Mesa Nacional Campesina, Mesa Nacional Indígena, Consejo Nacional de rectores, Federación Costarricense para la Protección del Ambiente, Unión de Cámaras de Empresa Privada.

Dentro de sus atribuciones se encuentran, formular políticas nacionales referentes a al acceso a la biodiversidad, conocimiento asociado, conservación, restauración, y uso sostenible aplicando los diferentes convenios Internacionales. Formular una estrategia nacional de biodiversidad, coordinar y facilitar un proceso de divulgación sobre la políticas de conservación uso sostenible y restauración de la biodiversidad.

Este panorama nos deja con una amplia gama de instituciones que regulan la conservación y uso racional de los Humedales, todas ellas con atribuciones muy específicas en la materia y que ha simple vista pareciere que no hay problema alguna. Sin embargo la situación práctica es que reina la duplicidad de competencias, funciones y que no hay claridad en quien realiza cual actividad. La legislación en este caso a pecado de exceso de instituciones y competencias para regular los “Humedales” lo que a causado confusión entre los usuarios en detrimento del recurso.

Otro factor que hay que tomar en consideración es la novedad de la legislación que entra a regular los ecosistemas de Humedales, leyes que datan en su mayoría entre 1995 y 1998, por lo que la experiencia que se ha generado en algunos de los casos como lo es de la biodiversidad asociada a estos Humedales es relativamente poca.

La idea de una Comisión Nacional de Humedales debe impulsarse nuevamente con la participación de las diferentes instituciones relacionadas con la administración de los Humedales con fines de conservación y uso sostenible.

Dentro del Proyecto de Ley de Humedales de Costa Rica (en proceso) se plantea que el responsable de la administración y de impulsar la conservación y uso racional de los Humedales dentro del área continental insular y dentro de áreas silvestres protegidas será el SINAC/MINAE, con lo que se solucionaría el problema de competencias. Además de enumerar taxativamente sus funciones en materia de Humedales. También indica este proyecto que el SINAC/MINAE tendrá que coordinar con otras instituciones el manejo y la protección de los Humedales. Esta solución fue determinada después de largas negociaciones entre las entidades interesadas y partiendo de la necesidad de contar con una institución que se responsabilizara en forma directa por estos ecosistemas.

## Categorización de los Humedales

La Ley Orgánica del Ambiente (L.O.A.) establece que los Humedales son una Categoría de Manejo por sí mismos. Sin embargo no se conoce en la actualidad los alcances de esa categorización.

Con la Ley de Biodiversidad (sin publicar) el panorama de los Humedales se complica aún más ya que en su artículo 58 se indica que “Las áreas silvestres protegidas son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos de Humedales y porciones de mar.....”. Nótese que ya la Ley de Ambiente había declarado a los Humedales como una categoría de Manejo de la cual no se conocen a la fecha sus alcances.

Si tomamos como punto de partida que La ley de Biodiversidad está en contraposición a L.O.A en lo que a Humedales se refiere y siendo la ley de Biodiversidad es una Ley posterior se aplicaría el principio de que la Ley posterior anula a la anterior en lo que se opone. Siendo entonces que los Humedales son un Área Silvestre Protegida. Sin embargo esta situación en la actualidad se presta para confusión y no hay un criterio de interpretación único.

Pareciera que si se toma la opción de que los Humedales sean Áreas Silvestres Protegidas, sujetas a declaración por el Poder Ejecutivo y a estudios para determinar su categoría de manejo tal y como lo indica la Ley de Biodiversidad se podrían aclarar algunas de las confusiones que hasta hoy subsisten. Sin embargo por otro lado debemos recordar que se debe respetar el derecho de inviolabilidad a la propiedad privada, establecido en la Constitución Política, por lo que los Humedales en propiedad privada que por su importancia requieran de ser constituidos en áreas silvestres protegidas Estatales, requerirán de la respectiva expropiación o acuerdo de venta, donación u otro. ( En la actualidad el Estado no cuenta con recursos económicos para expropiaciones a particulares, acción que además históricamente han generado problemas con las comunidades).

Por el momento subsiste la laguna legal determinar que son los Humedales ? dentro de la legislación ambiental. Lo único que puede quedar claro es que existen Humedales en propiedad privada y en terrenos del Estado por lo que las regulaciones deberán respetar estos derechos.

### Evaluación de Impacto Ambiental y los Humedales

Específicamente en materia de Humedales, la L. O.A declara de interés público a los Humedales y su conservación, por ser de uso múltiple, estén o no estén éstos protegidos por las leyes que rijan la materia. Con esta declaración de interés público, el Estado podrá imponer limitaciones al uso de los recursos dentro de los Humedales con el fin de proteger los intereses de la colectividad.

Por otro lado, la L.O.A. señala que las obras de infraestructura no podrán dañar ecosistemas, principalmente los relacionados con recursos hídricos por lo que cualquier actividad que pueda afectar a los Humedales requerirá de una EIA.

Uno de los aportes más importantes de la L.O.A. es el respaldo a nivel legal que se le brinda a la elaboración de evaluaciones de impacto ambiental. Como principio general se establece que “todas las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen

residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán de una evaluación de impacto ambiental”. Constituyéndose de esta forma las EIA en un instrumento que dota de mejor información a la Administración para la toma de decisiones con el fin de prevenir el daño ambiental.

A pesar de este avance tan importante lo cierto del caso es que al utilizar los terminos “actividad que pueda afectar al ambiente” es bastante amplio y deja lagunas en cuanto a que actividades concretamente necesitarían de un EIA. Situación que se a prestado para conflictos de interpretación.

### Marco jurídico para la protección de los manglares

Los manglares dominan los hábitats costeros de regiones tropicales y subtropicales, y caracterizan los ecosistemas estuarinos en estas regiones, constituyendo durante miles de años, un importante recurso económico utilizado por las poblaciones costeras de los trópicos. Dentro de los productos que se pueden obtener los manglares encontramos productos del bosque, recursos de vida silvestre, pesquería y recursos forrajeros, todos los cuales son aprovechados por las comunidades costeras.

En Costa Rica los manglares fueron el primer tipo de humedal en ser regulado por la legislación en forma específica desde hace 55 años, lo que en parte obedece a la gran riqueza de sus recursos y los intereses que éstos generan.

La Ley Forestal de 1996, prohíbe en virtud del interés público la corta o el aprovechamiento de manglares propiedad del Estado. Solo se permitirán labores de investigación, capacitación y ecoturismo.

En setiembre de 1997 la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa hacen una moción para que se introduzca una modificación al transitorio primero de la Ley Forestal para que en lo sucesivo los permisos, las concesiones y los contratos amparados a la antigua Ley Forestal siguieran vigentes hasta su vencimiento. Pudiendo la administración forestal del Estado prorrogar los permisos, siempre y cuando los interesados hayan cumplido con los requerimientos ambientales que para tal efecto se les exija. La administración Forestal no podrá otorgar nuevos permisos, concesiones o contratos.

Esta moción de modificación al artículo dos fue aprobada por consenso en la Comisión de Agropecuarios fue presentada en sesión Plenaria de la Asamblea Legislativa y está lista para ser publicada en el periódico Oficial la Gaceta. Sin embargo por el momento la situación limitante de aprovechamiento de manglares subsiste, y con esta propuesta de reforma lo que se vendría a subsanar sería la situación de las compañías o empresas que ya se encontraban con autorizaciones para aprovechamiento de manglar al momento de la promulgación de la Ley Forestal, sin dar posibilidad a nuevos aprovechamientos. En la actualidad y debido al importante papel socio-económico que desempeñan los manglares se debe subsanar esta situación lo antes posible para que los manglares se puedan aprovechar en forma sostenible, especialmente por comunidades aledañas a estos.

### Sanciones de las Acciones contra los Humedales

Una de las características principales del Derecho Ambiental, es su objetivo principal de prevención, más que la represión. En materia Ambiental la represión o coacción es especialmente ineficaz ya que se da a posteriori cuando el acto en este caso contra el humedal ya se ha realizado. De la experiencia se obtiene que los agresores de Humedales prefieren pagar una multa en la mayoría de los casos insignificante que parar sus conductas ilegales.

Sin embargo las sanciones o la prevención no son la solución a todos los problemas, existe una falta de interés por parte de los ciudadanos, de los inspectores y de las instituciones en interponer denuncias por delitos ambientales. Esto obedece a que los procesos judiciales se tornan demasiado largos y son pocas las sanciones de importancia ante un delito ecológico.

La Ley Orgánica del Ambiente vino a dotarnos de algunos instrumentos que facilitan la tarea de prevención contra actos ilegales en zonas de Humedales, ellos son la creación de un Contralor Ambiental y la de un Tribunal Ambiental Administrativo. El Contralor Ambiental está obligado a denunciar cualquier violación a la legislación ambiental y leyes conexas, ante la Procuraduría Ambiental y de la Zona Marítimo Terrestre, así como ante el Ministerio Público. Por otro lado el Tribunal Ambiental Administrativo, y está encargado de conocer y resolver en sede administrativa las denuncias establecidas contra personas públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales. Recabará la prueba necesaria para averiguar la verdad real de los hechos denunciados y se regirá por principios de oralidad, oficialidad y celeridad . Podrá establecer, en vía administrativa las indemnizaciones correspondientes y sus resoluciones serán irrecurribles, quedando agotada la vía administrativa.

Otra modalidad que se establece en la Ley de Biodiversidad la cuál podría contemplarse como instrumento para la prevención del delito ambiental son los Incentivos. Al particular se destacan la promoción de inversiones para el empleo sostenible y la conservación de la biodiversidad; el establecimiento de programas de capacitación, la exoneración de todo tributo para equipos y materiales excepto automotores, reconocimiento públicos como la Bandera ecológica y premios nacionales; pago de servicios ambientales, créditos favorables a microempresas en áreas de amortiguamiento y cualquier otro vigente en la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico #7169, de junio 1990. Incentivos para la participación comunitaria, financiamiento y asistencia al manejo comunitario, asistencia técnica o financiera para la promisión del mejoramiento tradicional y eliminar o reducir los incentivos negativos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Así mismo la Ley Forestal establece algunos incentivos para la conservación como lo son el certificado de conservación del bosque y la exención del pago de impuestos territoriales entre otros. Debemos tener en cuenta que dentro del derecho ambiental se persigue la prevención del delito ambiental más que la sanción por si misma, por lo que los incentivos podrían constituirse en un excelente instrumento de prevención, mediante la posibilidad de opciones sostenibles que minimicen los delitos ambientales.

#### Implementación de la Convención RAMSAR y del Concepto de Wise Use

La Convención Ramsar fue ratificada por Costa Rica mediante Ley número 7224 del 2 de abril de 1991 momento en el cual se comienzan a incorporar en los diferentes cuerpos normativos regulaciones referentes a la conservación y uso racional de los Humedales,

algunas de ellas presentadas en la sección anterior del presente documento. En la actualidad Costa Rica cuenta con tres humedales de Importancia Internacional incorporados a la “lista” Ramsar, dos con ficha técnica enviada a Ramsar y uno preparando ficha técnica para ser enviada.

Una de las acciones que impulsa la Convención Ramsar para lograr su implementación es el procurar que se establezcan mayores políticas nacionales de forma independiente o con otras iniciativas nacionales en la conservación del ambiente, además de reunir información sobre el uso de los Humedales, su problemática directrices y orientaciones adicionales, y documentarla con ayuda de la UICN para las Partes Contratantes. Un aspecto fundamental para la aplicación del concepto de uso racional “Wise use” es el desarrollo de políticas nacionales en materia de Humedales.

Costa Rica ha desarrollado una serie de políticas en materia ambiental como por ejemplo La Estrategia de Conservación y Desarrollo Sostenible (ECODES) 1990 de Costa Rica en donde se determina que los Humedales son una de las principales fuentes de subsistencia de las comunidades campesinas y que en esencia su conservación y uso racional son también un asunto económico de gran importancia para el país. ECODES estableció como prioridad el fortalecimiento de las áreas protegidas del país bajo el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC). Se da prioridad a la participación de la sociedad civil en la búsqueda de usos sostenibles de la biodiversidad cubriendo los componentes de *Salvar Conocer y Usar*.

Por otro lado, los lineamientos de política del Plan Nacional de Desarrollo (PND 1994-1998) y el Plan de Política Ambiental (PPA) actualmente en proceso de implementación, destacan como políticas para la protección, conservación y manejo de los recursos naturales “ la consolidación del SINAC, la promoción del conocimiento y el uso no destructivo de la biodiversidad, el reformar políticas en otros sectores de la economía que crean distorsiones en las decisiones de uso de la tierra y el ordenamiento de la zona costera. Estos planes implican el desarrollo de programas interinstitucionales e intersectoriales.

Aunque Costa Rica ha sido pionera en fomentar políticas de conservación del ambiente, los Humedales enfrentan problemas de conversión ya que se están degradando debido a actividades agrícolas, extracción de sal, ganaderías, acuicultura, deforestación y la demanda de tierras para urbanizaciones. Por lo cual el gobierno particularmente desde la aprobación de la Convención Ramsar ha puesto una gran cuota de interés y esfuerzo por fomentar la conservación y wise use de estos ecosistemas.

The Convention’s misión is the conservation and wise use of wetlands by National action and international cooperation as a means to achieving sustainable development throughout the world. En cumplimiento con esta misión el Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica ha desarrollado con el apoyo técnico de la Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para Mesoamérica desde 1994 la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales. La estrategia de conservación de Humedales impulsa la protección y el uso racional necesarios para mantener estos ecosistemas, sus recursos y beneficios.

El proyecto se ha avocado principalmente a la producción de herramientas apropiadas (técnicas, legales, administrativas) para los grupos meta tales como organizaciones gubernamentales, gobiernos locales, ONG’s, sectores privados y usuarios, con el fin de

alcanzar el uso racional -wise use- de los recursos de estos ecosistemas. Asimismo, se han realizado actividades de difusión y capacitación a los sectores meta, las cuales han incluido un análisis y pre-diagnóstico del estado de estos ecosistemas en cada Área de Conservación del país con el fin de formular estrategias locales o sub-regionales. Esta información producida será la base de trabajo para una Segunda Fase del proyecto (cuya propuesta ya ha sido elaborada) cuyos objetivos se centrarán en la implementación de acciones concretas de manejo de Humedales en Áreas de Conservación seleccionadas así como en el mejoramiento de la difusión de la importancia y utilidad de estos ecosistemas a través de programas de información, comunicación, educación ambiental, ordenamiento territorial y fortalecimiento de organizaciones de base.

En el área de legislación y políticas sobre humedales el Proyecto ha venido trabajando y acumulado experiencias valiosas y lecciones aprendidas importantes que servirán de base para un trabajo futuro así como de ejemplo para otros proyectos similares en la región mesoamericana. Entre estas lecciones se pueden citar:

Existe un mayor desconocimiento de los ecosistemas de Humedales y sus regulaciones legales de lo que en un inicio se esperaba.

Se necesita una mayor inversión de tiempo en actividades de capacitación legal asegurando la participación real de las comunidades vecinas y usuarias de recursos de Humedales.

El trabajo coordinado, interdisciplinario e interinstitucional es indispensable

El proceso de sistematización de experiencias debe ser planificado desde el principio del proyecto, esto permite una mayor riqueza en la recopilación de los hechos para mejorar acciones futuras.

Se necesita una mayor efectividad al transmitir los ejemplos existentes de experiencias en la implementación de la legislación ambiental, con resultados positivos.

Se deben hacer coincidir las etapas de recopilación y análisis de la legislación con otras iniciativas de recopilación de información en el campo técnico tales como el mapeo y los talleres diagnósticos sobre el manejo y la conservación de humedales.

Para el éxito del proyecto es indispensable mantener la comunicación clara y constante entre todos los sectores involucrados.

Por medio de la implementación de la Estrategia y a través de numerosos talleres con amplia participación de los sectores gobierno, ONG's, sociedad civil y empresa privada se determinó que la legislación existente tal y como se ha explicado anteriormente se presta para confusiones, traslapes de competencias administrativas y con ello la imposibilidad de aplicar un manejo racional de Humedales.

Razón por la cual se plantea la necesidad de tener un Proyecto de Ley de Humedales el cual nace como un posible mecanismo para solucionar la incerteza jurídica que viven los Humedales en la actualidad.

El Proyecto de Ley de Humedales

La idea de tener una Ley de Humedales nace de la necesidad, sentida por técnicos, políticos, sociedad civil y empresa privada de regular claramente el uso de estos ecosistemas, que sirven en muchos casos como materia prima para la generación de recursos económicos.

Además en el objetivo operativo del Plan Estratégico de la Convención Ramsar 1997-2002 se establece la necesidad To review and, if nessary, amend National or supra-National legislation, institutions and practices in all Contracting Paties, to ensure that theWise Use Guidelienes are applied.

El Proyecto de Ley de Humedales se desprende precisamente del cumplimiento por parte del Estado Costarricense de esta acción por medio de la cual se revisó la Legislación, las competencias instituciones y las prácticas de las poblaciones y empresa privada. Así mismo en cumplimiento a la acción 2.1.2 del Plan Estratégico de la Convención el Estado Costarricense a procurado establecer políticas nacionales, que se desprenden del aprendizaje generado en la Estrategia Nacional de Conservación de Humedales y la Estrategia de Biodiversidad que dio como resultado importante la creación del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO) y la implementación de un novedoso canje de deuda para conservación.

A continuación se enumeran las acciones seguidas para generar el Proyecto de Ley de Humedales:

Primer Paso: La Estrategia Nacional de Conservación de Humedales realizó una serie de consultas con especialistas nacionales e internacionales para preparar un conjunto de información básica sobre los Humedales y su uso racional. Dentro de los que se encuentran 1) Talleres para desarrollar una base conceptual y técnica en relación a los Humedales, su clasificación y caracterización atendiendo a las características propias del trópico. 2) El desarrollo de una Base de datos sobre Humedales de Costa Rica. 3) Un mapa de los Humedales de Costa Rica. 4) Talleres y seminarios sobre legislación y políticas sobre Humedales.

Segundo Paso: Se recopiló toda la legislación y políticas relacionadas con Humedales a nivel nacional, así como los convenios internacionales ratificados por el país que tuvieran relación directa con su conservación y uso. En total los aspectos recopilados y analizados fueron:

La Convención Ramsar, especialmente las Obligaciones de Costa Rica como Parte Contratante.

Análisis de las relaciones de la Convención Ramsar con otras convenciones internacionales ambientales ratificadas por Costa Rica.

Análisis de competencias a nivel Institucional especialmente la relación Ministerio del Ambiente y Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.

Recopilación de toda la legislación relacionada con Humedales a nivel nacional.

Recopilación de experiencias prácticas de la aplicación de la legislación existente como forma de medir la efectividad de las normas aplicadas.

Recopilación de las experiencias de los departamentos de gobierno encargados de regular la conservación y uso racional de los Humedales, como forma de medir el impacto de las políticas y procedimientos específicos para el aprovechamiento de los Humedales.

Costumbres de las poblaciones o comunidades aledañas a las zonas de Humedales, utilización de los Humedales, conservación, prácticas, nivel de conocimiento de la ley, posibilidad de obtención de permisos. Relación entre la legislación existente y las prácticas de uso de los Humedales por parte de la comunidad y del sector privado.

De este proceso cabe apuntar el procedimiento que se utilizó para el análisis de la efectividad de las políticas y legislación sobre Humedales se tomaron los siguientes factores en consideración:

Utilización de la Legislación y normas administrativas por parte de las comunidades aledañas a zonas de Humedales en relación a :

Obtención de permisos para aprovechamiento racional de los Humedales  
Casos presentados ante los tribunales de Justicia y resultados concretos (sondeo general)  
Nivel de conocimiento de la legislación ambiental y procedimientos administrativos  
Realidad de campo, derecho consuetudinario  
Nivel de aceptación de las políticas y legislación

Dentro del sector gobierno y particularmente del Ministerio de Ambiente y Energía, organismo encargado de administrar y promover la conservación y uso racional de las zonas de Humedales se analizaron los siguientes aspectos:

Claridad y agilidad de la legislación y normas administrativas existentes  
Nivel de conocimiento de los funcionarios públicos en las Areas de Conservación  
Revisión de procedimientos administrativos  
Determinación de lagunas legales “gaps” existentes  
Relaciones instituciones con otras dependencias relacionadas con el manejo y conservación de los Humedales

La Legislación se clasifico en :

Convenios Internacionales relacionados con Humedales  
Legislación relacionada indirectamente con Humedales. Sectoral Laws and regulations.  
Legislación específica sobre Humedales  
Convenios Institucionales  
Procedimientos y normas administrativas para la conservación y wise use de los Humedales

Tercer Paso: Una vez analizadas la legislación y políticas recopiladas y se elaboró una “Guía de Procedimientos para el Manejo de Humedales en Costa Rica”. La Guía presenta la legislación y procedimientos más relevantes para la conservación y uso racional de los Humedales, además presenta análisis concisos de la experiencia en el manejo de los Humedales. Lo que se pretendió con esta GUÍA es que fuera un instrumento de trabajo práctico y orientador de las posibilidades y limitaciones para la conservación y uso racional de los humedales.

Como resultado se obtuvo una gran acogida de la Guía al momento se han distribuido 1500 ejemplares y a pesar de que a la fecha se encuentra un poco desactualizado debido a las leyes de reciente aprobación, existen numerosas peticiones del documento. Esto nos indica que

existe un gran desconocimiento de la materia y una gran necesidad de todos los sectores de informarse.

Cuarto Paso: Con la Información obtenida en los pasos 1 a 3 se promueve el interés y se despierta la necesidad por una Ley de Humedales para Costa Rica creándose una Comisión mixta y multidisciplinaria encargada de iniciar este proceso. La Comisión estuvo compuesta por representantes del Ministerio del Ambiente y Energía, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura y la asistencia técnica de Unión Mundial para la Naturaleza. Además los miembros de la Comisión son expertos en Humedales en los campos de Biología, Derecho Ambiental, Ingenieros forestales, sociólogos y economistas. La Comisión después de una serie de reuniones de trabajo redactó el primer borrador de Ley de Humedales tomando en consideración el análisis legal realizado y la experiencia práctica de cada uno de sus miembros.

Quinto Paso: Una vez obtenido el primer borrador de Ley de Humedales se inicio el proceso de consulta a los diferentes sectores de la sociedad los cuales fueron promovidos por la Estrategia Nacional de Humedales. Se realizaron una serie de talleres en donde se presentaba el proyecto de Ley y se retomaban las observaciones de los participantes, luego de lo cual se analizaban y se incorporaban al texto del proyecto según correspondía. Otra metodología que se siguió fue la de enviar el texto vía correo a diferentes organizaciones no gubernamentales, empresa privada, funcionarios de gobierno y expertos internacionales para recibir comentario y observaciones.

Sexto Paso: Se llegaron a manejar un total de once borradores de Proyecto Ley obedeciendo al proceso de consulta que genero nuevas ideas y algunos cambios en el texto propuesto. Para finalmente contar con un proyecto de Ley de consenso y con participación de los diferentes sectores involucrados.

En la actualidad la versión final de “Ley de Humedales” va a sufrir algunos cambios menores para ajustarla a la nueva legislación promulgada en 1998 en Costa Rica y será introducido a la Asamblea Legislativa de Costa Rica y donde comenzará el proceso de aprobación como Ley de la República. Todavía el proyecto puede sufrir algunos cambios ya que dentro de la Asamblea legislativa pueden existir algunas mociones de cambio, pero se espera que sea un proyecto de consenso que no presente grandes problemas para su aprobación.

Es importante rescatar de este proceso que la idea de elaborar un proyecto marco de ley de Humedales es identificada a través del proceso de análisis de la legislación, políticas y prácticas consuetudinarias, no es resultado únicamente de una decisión política o de un grupo de interesados sobre el tema. Lo que persigue este proyecto es adecuar el convenio Ramsar a la realidad nacional como un instrumento para lograr aumentar calidad de vida los habitantes de Costa Rica.

#### Consideraciones Regionales y Transfronterizas

A nivel regional los principales instrumentos jurídicos a nivel de Centro América son el Convenio Centroamericano de Bosques (1994), el Convenio para la Protección de la Biodiversidad y protección de Areas Silvestres Prioritarias en América Central (1994), el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Alianza para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica (ALIDES) 1994.

Reviste de especial importancia ALIDES que es una estrategia regional de coordinación y concertación de intereses, iniciativas de desarrollo, responsabilidades y armonización de derechos. En este sentido Centroamérica busca definir sus derechos y responsabilidades enmarcados en la Agenda 21 de Río de Janeiro y los Convenios Internacionales ratificados por los Estados, con el objeto de aspirar a transformarse en un modelo de desarrollo sostenible, promoviendo el respeto a diversidad de la tierra, a la pluriculturalidad y diversidad étnica de los pueblos en el marco de la integración económica de la región y con el resto del mundo.

Una de las acciones de la Alianza en materia ambiental lo es el armonizar y modernizar los parámetros ambientales, la legislación y las instituciones nacionales encargadas. En este sentido se vienen realizando algunos esfuerzos para generar instrumentos jurídicos regionales como convenios o acuerdos que contengan parámetros generales de la obligación de los Estados a proteger el ambiente en zonas limítrofes. Un caso interesante es la solicitud por parte de los Estados Centroamericanos de una propuesta que contenga lineamientos que deben cumplir los Estados en materia de Evaluación de impacto ambiental con el fin de evitar que la inversiones extranjeras que son necesarias para todos los países de la región se muevan de un país a otro buscando menores requerimientos ambientales. Es comprobado que esta situación lo que provoca es una competencia por inversiones entre países en detrimento del ambiente.

Centroamérica cuenta entonces con estructuras propicias para cumplir con el artículo 5 de la Convención Ramsar y artículo 3 de la CBD, las cuales impulsan la cooperación entre país para evita el daño ambiental. Sin embargo es necesaria la cooperación de la comunidad internacional por medio de un cambio de sus propias actitudes políticas y acciones hacia la región, lo que definirá las relaciones entre la comunidad internacional y los países centroamericanos en forma mutuamente beneficiosa.

También es necesario el apoyo financiero a los programas y proyectos que se impulsan a través de la ALIANZA para poder cumplir con los cometidos de esta misión y lograr la conservación y wise use de los Humedales a nivel regional con mínimos problemas transfronterizos.

### *Consideraciones Finales*

Existen algunas consideraciones finales que se desprenden de la experiencia generada en todo este proceso de utilizar la legislación y las políticas ambientales como instrumento efectivo para lograr la conservación y uso racional de los Humedales son:

Educación Legal Ambiental. La educación en aspectos legales y administrativos relacionados con Humedales es indispensable para lograr su conservación y adecuada utilización. Si tomamos en consideración que la educación “ es el proceso que consiste en reconocer valores y aclarar conceptos con objeto de fomentar las aptitudes necesarias para comprender y apreciar las interacciones entre el ser humano, la cultura y su medio físico”. entonces no hay dudas de que el derecho ambiental en su más amplia espectro debe de incluirse dentro de los programas y procesos de educación.

Además para lograr un análisis efectivo de las políticas y la legislación ambiental es necesario tomar en consideración algunos aspectos indispensables:

Interdisciplinariedad del equipo de trabajo que realiza el análisis de las políticas y la legislación.

Dimensión Internacional y regional de la legislación y políticas sobre Humedales, efectos transfronterizos y regionales.

Enfoque presente y futuro de la legislación y normativa administrativa

Promoción de la cooperación local, nacional e internacional para solución de problemas ambientales.

Unido a estas herramientas de trabajo es necesario contar con el apoyo de los Poderes públicos (gobierno) para impulsar cuando sea necesario nuevas políticas acordes con la realidad nacional y internacional.

Otro aspecto de importancia lo es la “Participación” puesto que el Estado no es el dueño de los Humedales sino que cumple una función de guardián, las actividades que en ellos se realizan deben de ser supervisadas por la opinión pública y por organizaciones no gubernamentales con amplia transparencia. Este es un campo en que la legislación ambiental todavía tiene que trabajar. Es necesario incentivar esta participación mediante mecanismos jurídicos adecuados.

La “Información”, indiscutiblemente es un elemento clave, solamente si se dan a conocer las acciones mediante procesos abiertos de toma de decisiones, información en tiempo y disponible, podrán los ciudadanos interesados participar en el uso racional y conservación de Humedales. Un ciudadano informado esta en perfectas condiciones de colaborar efectiva y adecuadamente.

Multidisciplinariedad del trabajo. Es necesario a la hora de redactar leyes y políticas integrar grupos con profesionales de diferentes ramas relacionadas con el manejo y conservación de los Humedales. No podemos concebir a la legislación sobre Humedales como una área cerrada de trabajo de abogados, más bien debe concebirse como un trabajo de equipo, integrador de conocimientos.

Adecuación de la Legislación. Es necesario contar con una legislación acorde con la realidad del país para lograr un verdadero equilibrio entre el desarrollo y la protección de los Humedales. Muchas veces existe interés de parte de las comunidades y de la empresa privada para aplicar la normativa vigente pero carecen de información, esta es confusa o no corresponde a las necesidades de subsistencia de la población ni de la empresa privada.

La Legislación Costarricense presenta un amplia gama de situaciones relacionadas con la administración, conservación y uso racional de los Humedales. Por largo tiempo a existido poca claridad en cuando a competencias administrativas y la abundancia de legislación dispersa en diferentes cuerpos normativos a dado como resultado el traslape de normas y la confusión entre los usuarios. Sin embargo Costa Rica es un país que se distingue por su tradición conservacionista y los Humedales no son la excepción, es por ello que se espera en

poco tiempo contar con un nuevo instrumento jurídico como lo es la Ley de Humedales de Costa Rica y el seguimiento de la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en donde se desarrollen nuevos programas dirigidos a educar, capacitar, informar y participar a comunidades, organizaciones no gubernamentales, empresa privada y administración pública en legislación y políticas ambientales encaminadas a conservar y utilizar racionalmente un recurso de tanta importancia económica, social y ambiental como lo son los Humedales.