

PLAN GENERAL DE LA EMERGENCIA
SITUACIÓN Y PROCESO DESENCADENADO ANTE LA VIOLACIÓN DE LA
SOBERANÍA COSTARRICENSE POR PARTE DE NICARAGUA
Decreto Ejecutivo N° 36440 – MP

PRESENTACIÓN

El presente Plan General de Emergencia, se elabora con base en la Declaratoria de Emergencia bajo Decreto Ejecutivo N° 36440-MP, por la situación y el proceso desencadenado ante la violación de la soberanía costarricense por parte de Nicaragua, particularmente en Isla Calero, así como el daño ambiental infringido en suelo patrio.

Debe tenerse la consideración respecto a la naturaleza particular del el evento sobre el cual recae la declaratoria y el presente Plan General, por cuanto se trata de un fenómeno esencialmente político, con diversidad efectos y variables difícilmente determinables, como para delimitar de previo el curso de las acciones que deben ejecutarse, dependiendo en mucho de decisiones y circunstancias ajenas al control propio del gobierno costarricense.

Ante ello, es posible que en la perspectiva del establecer el nexo de causalidad entre el fenómeno provocador de la emergencia, las acciones y la inversión final que se propone, tal como lo dispone la Ley, haya necesidad de hacer posteriores aportaciones al presente plan.

Del mismo modo, las propuestas de acciones y la inversión que se propone, quedan definidas como una primera fase, directamente asociada con los hechos particulares que hasta la fecha han ocurrido, y dentro de las cuales, toman particular relevancia las disposiciones de la Corte de la Haya, en cuanto a la vigilancia y la protección del entorno ambiental, en la zona invadida e intervenida por Nicaragua. Suma a ello el control general que debe tenerse sobre toda la zona fronteriza en la margen derecha del río San Juan, necesarios para proteger la soberanía del territorio, protección necesaria ante los hechos violatorios ya consumados.

1. BASE JURÍDICA

El Decreto Ejecutivo N° 36440-MP, del 21 de febrero del año 2011, publicado en el Alcance N° 14, el 07 de marzo del mismo; indica que "Se declara Estado de Emergencia, en los cantones, limítrofes con Nicaragua, de La Cruz, Upala, Los Chiles, Sarapiquí, San Carlos y Pococí, las situaciones y/o procesos que se desencadenan como resultado de las actividades que ilícitamente Nicaragua realiza en territorio de Costa Rica, que atentan contra la vida, la integridad física y los bienes de quienes se encuentran en el territorio nacional, así como contra la soberanía nacional y el medio ambiente."

Lo anterior es dictado con fundamento en los artículos 140, incisos 3) y 18) y artículo 180 de la Constitución Política; la Ley Nacional de Emergencias y

Prevención del Riesgo, Ley N° 8488 de 11 de enero de 2006, y la Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978.

2. OBJETIVO

Delimitar las acciones excepcionales, inmediatas y de largo plazo, del Poder Ejecutivo, así como de otras instituciones del Estado, para proteger la soberanía nacional, en el resguardo y la defensa del territorio, la protección de las poblaciones y el ambiente, ante la invasión militar, la ocupación y la grave devastación ambiental realizada por Nicaragua; en particular en la Isla Portillo-Isla Calero, con la presencia de las fuerzas armadas y los trabajos de dragado y destrucción de humedales nacionales en la zona.

3. DESCRIPCIÓN DEL EVENTO¹

El evento al que está referida la presente declaratoria tiene su inicio en la zona limítrofe con Nicaragua, en Isla Calero, zona compuesta por bosques húmedos que constituyen una reserva natural. La isla Calero, que tiene una extensión de 151 kilómetros cuadrados, es un humedal protegido internacionalmente; zona ecológicamente muy rica por su interacción con el río San Juan y la zona marítimo-costera; constituye además parte del corredor biológico de Mesoamérica, y se encuentra protegida por convenciones internacionales sobre medio ambiente.

Publicaciones de los medios de prensa nicaragüense del año 2009, indicaban que las autoridades portuarias de ese país pretendía desviar al río San Juan 1,700 metros cúbicos por segundo del caudal que actualmente tiene el río Colorado, río enteramente costarricense, que bordea la mencionada isla Calero. Idénticas declaraciones a la Agencia AP se le atribuyeron a Edén Pastora, responsable del proyecto de dragado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, en las figura de los señores ministro y viceministro, en reiteradas ocasiones buscó comunicación con las autoridades nicaragüenses para investigar sobre la naturaleza de las obras y recordar a Nicaragua que no podía realizar obras de mejora en el río San Juan que causaran perjuicio a territorio costarricense o afectaran los derechos de navegación de Costa Rica en el río; ello de conformidad con el Derecho Internacional y los instrumentos pertinentes, en especial el Laudo Cleveland de 1888 y la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 13 de julio de 2009. Además, se solicitaron a Nicaragua los estudios que demostraran que el proyecto de dragado no afectaría a Costa Rica. Nicaragua nunca aportó la información, pero en su momento, mediante conversaciones formales entre

¹ Elaborado con base en el Discurso del Canciller de la República, René Castro, ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos el miércoles 03 de noviembre del 2010 y los aportes del Sr. Arnoldo Brenes, Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores.

los cancilleres, el de Nicaragua expresó con claridad que el dragado no afectaría el territorio costarricense.

En el mes de octubre de 2010, miembros de una familia de apellido Reyes, poseedora de derechos de explotación sobre una zona conocida como Finca Aragón, Isla Portillos-Isla Calero, y otros vecinos de la comarca, denunciaron a las autoridades costarricense preocupantes acciones efectuadas allí, en suelo costarricense, por el señor Edén Pastora, responsable del dragado del río San Juan, y militares nicaragüenses. La familia Reyes denunció que con el pretexto de las obras de dragado, el señor Pastora y militares nicaragüenses ingresaron en la finca Aragón, los sacaron a ellos y detuvieron a algunos trabajadores. Un educador costarricense que trabaja en la vecindad, remitió el 18 de octubre una nota a la Presidenta de la República, en la que expuso hechos similares.

A raíz de las denuncias aludidas, el Ministerio de Seguridad Pública y la Cancillería lograron documentar la presencia de dragas nicaragüenses sobre el río San Juan, en el sector cercano al Caño Sucio, a algunos metros de distancia de la margen costarricense del río en la zona de la Finca Aragón. Se documentó también que de la draga partía una tubería de varios metros de largo, por medio de la cual se estaba depositando sedimento en la Finca Aragón, es decir, en territorio de Costa Rica, sin que se hubiera pedido ni menos obtenido autorización de las autoridades costarricenses para tal acción. En otras palabras, Nicaragua, además de realizar en el río labores de dragado sin haber pedido el consentimiento de Costa Rica, que era necesario según el Laudo Cleveland de 1888, había utilizado el territorio costarricense como vertedero de desechos, como basurero de las labores de dragado.

Ante tales violaciones a la soberanía, el Gobierno de Costa Rica decidió presentar una nota de protesta al Gobierno de Nicaragua, y ordenar que la Fuerza Pública y los ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente dimensionaran los hechos. Ante esto, el gobierno de Nicaragua, por medio de su Canciller, rechazó las afirmaciones de la protesta afirmando que las labores de limpieza del Río San Juan se hacían en territorio nicaragüense. En la nota de descargo, el gobierno de Nicaragua además protestó por lo que llamó "reiteradas violaciones de tropas de las fuerzas armadas costarricenses a territorio nicaragüense" y exigió que tales "hechos", no volvieran a repetirse. Además, afirmó que seguirían haciendo las labores de limpieza.

Observaciones posteriores permitieron verificar que el sedimento proveniente de la draga cubrió un área de unos 2.500 metros cuadrados, además, se abrió una trocha de unos 700 metros en dirección a la Laguna Los Portillos y se talaron los árboles de una zona aproximada a las dos hectáreas. El daño provocado constituye un delito ecológico al tratarse de una zona protegida.²

² A raíz del daño ambiental verificado se abrieron en Costa Rica una causa penal en la Fiscalía Adjunta de Guápiles (Expediente 10-004110-485 PE) por delito de infracción a la Ley Forestal y un expediente en el Tribunal Ambiental Administrativo (Expediente 46310-01)

Igualmente, se comprobó que la tubería ya había sido retirada y se encontraba sobre el agua del río San Juan. La draga permaneció anclada por unos días en el mismo lugar y luego fue trasladada a la margen izquierda del río. Dentro de la draga se observaron efectivos del ejército de Nicaragua.

Los trabajos en la margen izquierda parecen orientados a eliminar un meandro en el cauce del río y lograr que el este siga su cauce en línea directa. Si esto ocurriese el agua continuaría en línea recta a través de la trocha ilegalmente abierta en suelo costarricense en Finca Aragón, pasaría por el área de dos hectáreas de árboles cortados y llegaría en línea directa a la Laguna Los Portillos. De esta manera el río San Juan desembocaría directamente en la Laguna Los Portillos por medio de un canal artificial. Lo anterior implica cercenar a Costa Rica una extensión de su territorio, concretamente el sector noroeste de la Isla Portillo. Como es lógico, esto es absolutamente inaceptable para Costa Rica y representa una violación flagrante a los convenios de límites vigentes.

A la situación anterior se sumó la constatación posterior de la colocación de una bandera nicaragüense en la Finca Aragón, en Isla Calero y campamentos instalados sobre el depósito de sedimento colocado días atrás en ese territorio costarricense por la tubería proveniente de la draga. En otro punto de la Finca Aragón se comprobó la presencia de miembros del Ejército de Nicaragua. De esta forma se constató sin lugar a dudas que el Ejército de Nicaragua no solo izó la bandera de ese país en suelo costarricense, sino que además tomó el control militar de la zona.

Todo lo anterior alude a una clara violación de la soberanía y la integridad territorial de Costa Rica, que pese a las quejas y alegato que se diligenciaron por la vía diplomática, el gobierno de Nicaragua no tuvo la voluntad de resolver, salvo por los pronunciamientos de la OEA y de la Corte de la Haya; instancias a las cuales hubo que recurrir, en la medida que los hechos presentados no solamente afectan la soberanía de Costa Rica en el plano jurídico y político, sino que representan además una violación a las convenciones internacionales en materia ambiental que protegen áreas naturales, recursos biológicos y humedales internacionales.

El pasado 8 de marzo de 2011, la Corte Internacional de Justicia emitió una providencia ordenando medidas provisionales solicitadas por Costa Rica con el fin de lograr el cese de presencia del ejército nicaragüense y de las obras llevadas a cabo en Isla Portillos. En el párrafo 86 de la Providencia, la Corte resuelve lo siguiente:

“(1) Cada Parte se abstendrá de enviar a, o mantener en el territorio en disputa, incluyendo el “caño”, cualquier personal, sea civil, policía o de seguridad;

(2) A pesar del punto (1) arriba, Costa Rica puede enviar personal civil a cargo de la protección del medio ambiente al territorio disputado, incluido el caño, pero solo en el tanto es necesario para evitar que se cause perjuicio irreparable a esa parte del humedal donde ese territorio

está situado; Costa Rica debe consultar con la Secretaría de la Convención Ramsar en relación con estas acciones, dar a Nicaragua previo aviso de ellas y usar sus mejores esfuerzos para encontrar soluciones comunes con Nicaragua en este respecto;”

(3) Cada Parte se abstendrá de cualquier acción que puede agravar o extender la disputa ante la Corte, o hacerla más difícil de resolver,”

Como se aprecia, dado que Nicaragua había alegado formalmente ante la Corte que el sector norte de Isla Portillos, a partir del caño artificialmente construido le pertenece, este tema queda para ser resuelto por el fondo del caso. Por este motivo, a la hora de ordenar las medidas provisionales, la Corte no podía ordenar medidas que significaran adelantar criterio sobre la soberanía de un país u otro sobre esa porción de territorio, que la Corte llamó “en disputa”. No obstante, la Corte fue clara en indicar que ambos países deben brindar seguridad a esa zona desde sus propios territorios. En este sentido, en el párrafo 78 de la providencia se señala lo siguiente:

“Considerando que, con el objeto de prevenir el desarrollo de actividad criminal en el territorio disputado en ausencia de policía o fuerzas de seguridad de cualquiera de las Partes, cada Parte tiene la responsabilidad de monitorear ese territorio desde el territorio sobre el cual ésta tiene incuestionable soberanía, así, en el caso de Costa Rica, la parte de Isla Portillos que se encuentra al este de la rivera derecha del caño, excluyendo el caño; y, en el caso de Nicaragua, el río San Juan y la Laguna de Harbour Head, excluyendo el caño; y considerando que la policía o fuerzas de seguridad de las Partes deben cooperar con la otra en el espíritu de buena vecindad, en particular para combatir cualquier actividad criminal que pueda desarrollarse en el territorio disputado”

Como se aprecia, lo ordenado por la Corte le impone a Costa Rica la obligación de mantener presencia policial y sistemas de vigilancia a partir del sector sur del caño artificial en Isla Portillos. Adicionalmente, tal como el país lo ha venido documentando, el Gobierno nicaragüense ha violentado lo ordenado por la Corte en el tanto ha asumido la política de enviar y mantener en la zona en disputa numerosos nicaragüenses, muchos de ellos miembros de la Juventud Sandinista. Estos hechos también obligan a Costa Rica a mantener sistemas de vigilancia que permitan documentar adecuadamente estas violaciones, con el fin de poder hacer las denuncias correspondientes ante los órganos respectivos, incluyendo la propia Corte Internacional de Justicia.

Adicionalmente, existe la necesidad de que nuestro país pueda darle seguimiento adecuado a las obras de dragado en el río San Juan, para asegurar que no resulten en nuevas afectaciones del territorio nacional. En este sentido, dado que actualmente hay tres dragas nicaragüenses trabajando en el sector conocido como Delta del Colorado, en el sitio donde el río San Juan se bifurca y nace el río Colorado, existe la necesidad de crear las condiciones adecuadas para el monitoreo de este otro sector.

Finalmente, dado que la Corte le otorgó únicamente a Costa Rica la custodia ambiental de la zona en disputa, el personal del MINAET debe contar con facilidades que le permita mantener presencia en el sitio con el fin de realizar acciones para evitar un daño irreparable a esa zona. Para ello, se ha estimado conveniente que el personal del MINAET pueda contar con el respaldo y apoyo que la Fuerza Pública de Costa Rica le brindaría desde el sector sur del caño.

4. AFECTACIÓN Y DAÑOS

Las afectaciones o daños son de dos dimensiones, una física relacionada con el impacto en el entorno ambiental de la zona y otra de orden político, relacionado con la soberanía territorial de la nación violentada, que a su vez atenta contra la tranquilidad de los pobladores de la zona fronteriza.

4.1. Daño Ambiental

En la perspectiva del impacto ambiental y tal como se señaló antes, la Isla Calero es parte de una zona compuesta por bosques húmedos que constituyen una reserva natural. La isla Calero que tiene una extensión de 151 kilómetros cuadrados, es un humedal protegido internacionalmente; zona ecológicamente muy rica por su interacción con el río San Juan y la zona marítimo-costera; constituye además parte del corredor biológico de Mesoamérica, y se encuentra protegida por convenciones internacionales sobre medio ambiente.

Los servicios ambientales que generan actualmente los ecosistemas presentes en la zona Isla Portillos-isla Calero, se encuentra entre los 625 mil y los 10 millones de dólares por año.³

“El principal impacto de una obra como la que se hizo (por parte de Nicaragua), es que aumentará la sedimentación, a nivel de las lagunas, y por ello, se dará una transformación del tipo de vegetación”. “Si la sedimentación son limos o arcillas no orgánicas, la vegetación puede morir. Puede ser funesto y puede eliminar un ecosistema. Se trata de riesgos reales, lo que falta es medir su impacto”. Un segundo impacto, es que se afecta la cobertura forestal, se afecta la cantidad de lluvias, la saturación del suelo, y se eleva la temperatura. Ello puede derivar en que se pierda anualmente un aporte 4.327 metros cúbicos por evapotranspiración. El ciclo hidrológico se verá perjudicado, al tener 4.327 metros cúbicos de vapor menos de agua en la atmósfera.

Por lo anterior, “Las obras emprendidas por Nicaragua para modificar el cauce del río San Juan y lograr la apertura de un canal artificial en la zona de isla Portillos-isla Calero, que invadió militarmente en octubre del año pasado, pueden ser funestas y llegar a eliminar un ecosistema. La zona del Humedal Caribe Norte y en particular, Isla Portillos-isla Calero constituye un “tesoro transfronterizo” desde el punto de vista de los ecosistemas, por lo que “más allá del tema propio de soberanía, deben hacerse esfuerzos por su conservación”.

³ Bernardo Aguilar González, director ejecutivo de la Fundación Neotrópica. “Valoración Económica y Perspectivas para la Conservación Comunitaria en el Humedal Caribe Norte”.

La zona comprende una extensión de 225 hectáreas, pero un área de impacto mayor de 21.500 hectáreas que pueden ser gravemente afectadas por las labores de cambio artificial de las condiciones naturales de los humedales. "Las estimaciones muestran que el valor de la pérdida de servicios ambientales debido a las obras que se ejecutaron en la región de Isla Portillos es significativo, de ahí la importancia de la zona no sólo para los países involucrados, sino para toda la comunidad internacional"⁴.

4.2. La Soberanía

Para los costarricenses no cabe duda sobre la verdad histórica, científicamente probable de que los territorios de Isla Calero nos pertenecen; documentación abundante y mapas de ambos países así lo comprueban.

Con las obras realizadas, además del daño ambiental, Nicaragua amenaza con desviar el cauce original del Río San Juan y apropiarse una porción del territorio costarricense; con ello viola acuerdos y normas de derecho internacional relacionadas con los temas de límite fronterizo entre países. Esto representa una situación inadmisibles que atenta además contra la dignidad y los más rancios preceptos de soberanía de una nación democrática. En tal sentido, corresponde asumir una posición de vigilancia y de defensa del territorio, así como de protección del entorno ambiental de Costa Rica, de los pobladores y de sus bienes, no solo en la zona de Isla Calero, sino a lo largo de la margen del río San Juan, que afecta los cinco cantones que fueron objeto de la presente declaratoria de emergencia.

Las disposiciones de la Corte de la Haya en lo que corresponde aplicar a Costa Rica, está orientada al fin de proteger el ambiente y evitar daños mayores. Pero esta designación se inscribe dentro del marco de acciones que al país le resultan favorable para recuperar su soberanía sobre el territorio invadido, en forma digna y pacífica, como corresponde a los valores culturales que históricamente lo han hecho crecer como nación.

5. ACCIONES PARA LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA

Las acciones que deben emprenderse con base en la presente declaratoria y dentro del marco de excepción que la misma permite, son de diversa índole y para un plazo que se extenderá hasta el momento en que se dé por resuelto el conflicto limítrofe.

En tal sentido, cabe la salvedad de señalar la obligada remisión a una planificación por fases, que arranca con la actual propuesta de acciones como fase inicial y avanzará, según nuevos escenarios hacia otras fases con acciones de otra naturaleza, según las condiciones que vayan surgiendo.

⁴ Doctor Gilbert Vargas Ulate, geógrafo y Director de la Escuela de Geografía de la Universidad de Costa Rica. En conferencia sobre Isla Calero.

En el momento actual, correspondiente con la providencia de la Corte de la Haya y con la amenaza latente de nuevas incursiones nicaragüenses en la zona de conflicto, Costa Rica tiene la necesidad real de diseñar mecanismos de vigilancia y tomar acciones para asegurar una presencia permanente y constante de sus fuerzas policiales en el sector de Isla Portillos, en toda la Isla Calero, incluyendo su extremo sur en el Delta del Colorado, así como en toda la margen fronteriza del río San Juan. La presencia policial a la vez será un respaldo para la presencia del personal del MINAET, encargado de la protección ambiental de la zona.

Para ello, el Cuadro N° 1 siguiente, presenta las acciones que se disponen para la actual fase:

CUADRO N° 1
Decreto de Emergencia, N° 36440
Acciones a Ejecutar por las Instituciones
Propuestas de Primera Fase

INSTITUCIÓN	ACCIONES	REQUERIMIENTOS	MONTO ESTIMADO* (En colones)
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Intervenciones de primer impacto para la vigilancia en Isla Calero y Barra del Colorado.	Alquiler de horas vuelo de helicópteros	12,333,840.00
Ministerio de Seguridad Pública	Dotación de infraestructura, equipo, suministros y servicios para la Policía de Fronteras.	Adquisición de casas prefabricadas, vehículos, horas vuelo de helicópteros, repuestos, equipo de comunicación, vigilancia, posicionamiento y navegación, tiendas y equipo de campaña, servicios de imagen y fotografía satelital, puentes modulares.	3,242,715,500.00
Instituto Costarricense de Electricidad, y Ministerio de Seguridad	Video vigilancia en las zonas aledañas a la Isla Calero:	Colocación de torres equipadas con cámaras de video vigilancia en áreas cercanas a Isla Calero para monitorear la zona fronteriza.	1,300,000,000.00
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Mejora de las comunicaciones en los cantones limítrofes: Upala, Los Chiles, Sarapiquí, San Carlos y Pococí	Adquisición e instalación de equipos de radiocomunicación comunicación.	177,100,000.00
Cruz Roja Costarricense	Dotación de equipo de protección personal, visibilidad y atención de emergencias humanitarias y extra hospitalarias (Para población civil y policial)	Equipos y suministros, vehículos, actividades de capacitación.	130,477,547.20
Caja Costarricense de Seguro Social	Equipamiento para el Programa de Emergencias de la Institución	Adquisición de equipo y suministros médicos (Según lista de respaldo)	243,028,770.00
MINAET: Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Labores constantes de monitoreo y vigilancia ambiental (Tala ilegal, dragado de humedales, cacería y pesca ilegal) en los refugios nacionales de vida silvestre de la región.	Equipo y mobiliario de oficinas, construcción de edificios y bodegas, vehículos, equipos de comunicación.	5,641,060,000.00

CUADRO N° 1
Decreto de Emergencia, N° 36440
Acciones a Ejecutar por las Instituciones
Propuestas de Primera Fase

INSTITUCIÓN	ACCIONES	REQUERIMIENTOS	MONTO ESTIMADO (En colones)
Consejo Nacional de Viabilidad	1. Construcción de ruta paralela al río San Juan: Fátima- Boca Sarapiquí- Boca San Carlos- Tiricias-La Trocha- Los Chiles, (110 km).	Construcción de carreteras, 7 metros de ancho, espesor variable de 0,2 a 015.	41,923,689,742.00
	2. Rutas que llegan al Río San Juan: Rutas: 507: Las Marías- Aldeas- Fátima- Delta Costa Rica (60 km). 508: Las Marías- Boca Río Sarapiquí (18 Km). 509: Ticaban- La Lucha (40 Km) 227: Buenos Aires- COOPEVEGA- Moravia- Llano Verde- Jocote- Tiricias (50 Km) 250: Pital- Boca Tapada- Boca San Carlos (50 km) 257: Parque – Trocha (30 Km) 3. Rutas que llegan a la Zona Norte: Upala y Guanacaste: 170: Santa Cecilia (Ruta 4) – La Virgen- Sardina- María- Pinol- Ruta 4 (35 km) 932: Colpachi – Piedra Pómes (15 Km) 936: La Cruz – Conventillos (10 Km) 937: Cuajiniquil- Murciélago (15 Km)	Relastreo de carreteras.	
TOTAL			52,670,405,399.20

* Los montos aquí consignados son estimaciones sujetas a cambios en el proceso de elaboración de los planes de inversión.

Debe indicarse la que es potestad de la Junta Directiva de la CNE, de acuerdo con el párrafo último del Artículo N° 39 de la Ley 8488, el nombramiento de cualquier institución pública como unidad ejecutora, para la "ejecución" de las acciones, obras y contratos necesarios para el cumplimiento del plan.

Para tal propósito, estas unidades así como la misma CNE, deben elaborar y someter a aprobación de la Junta Directiva los planes de inversión necesarios, donde se detalla, en forma pormenorizada, las acciones, obras y recursos financieros que se emplean para atender lo que les sea asignado, con sustento en la información contenida en este plan los respaldos de información recibida para la elaboración del plan (Que se adjunta y folia como parte del mismo).