

# **Capítulo 1**

## **INTRODUCCIÓN**

### **1.1 INTRODUCCIÓN**

En respuesta a la solicitud del Gobierno de la República de Costa Rica (en adelante referido como “GOC”), el Gobierno del Japón (en adelante referido como “GOJ”) decidió realizar “El Estudio para el Plan de Uso de la Tierra en las Zonas Costeras de las Unidades de Planeamiento en la República de Costa Rica” (en adelante referido como “el Estudio”).

La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (en adelante referida como “JICA”), agencia oficial responsable de la implementación de los programas de cooperación técnica del GOJ, tomó a su cargo el Estudio en estrecha cooperación con las autoridades del GOC.

Por parte del GOC, el Instituto Costarricense de Turismo (en adelante referido como “ICT”) actuó como Agencia Contraparte para el Equipo de Estudio JICA. El ICT coordinó la ejecución del Estudio con otras agencias gubernamentales y organizaciones no-gubernamentales relacionadas con el tema.

### **1.2 ANTECEDENTES**

San José y las áreas que la rodean, concentran a dos terceras partes de la población de Costa Rica, y ha concentrado un número grande de actividades económicas de relativamente alto valor. Como resultado de esto, existe una gran disparidad en los niveles de ingresos y condiciones de vida entre la gente que habita en las áreas cercanas a San José y las otras regiones.

En cuanto a la economía nacional, la industria turística de Costa Rica es uno de los sectores económicos más importantes en términos de captación de divisas y generación de ingresos. Para las regiones fuera de San José, se espera que el desarrollo turístico contribuya a la generación de empleo. De hecho, por la caída en la producción de ganado bovino en la península de Nicoya y el cierre de las plantaciones de banano en el área de Golfito, se ha puesto más atención al papel que cumple el desarrollo turístico, con base en los ricos recursos ambientales, que incluyen playas, en el desarrollo económico local.

El turismo de Costa Rica es famoso por el turismo naturalista, el que empezó su rápido desarrollo en la década de 1980, con base en los ricos recursos ambientales como la flora y la fauna que se encuentra en los bosques lluviosos tropicales de tierras altas y los bosques de manglares en las tierras bajas. Al mismo tiempo, especialmente en los últimos años, un número creciente de turistas internacionales ha sido atraído por los productos turísticos tradicionales de “sol y playa”. Las playas y zonas costeras de Costa Rica tienen ventajas comparativas no sólo debido a la belleza y paz que poseen sino también por el acceso relativamente bueno a los destinos de turismo natural desde los centros turísticos.

Sin embargo, el desarrollo de instalaciones turísticas y de bienes inmuebles en las zonas costeras de Costa Rica ha ido aumentando gradualmente en los últimos diez años. Algunos de los desarrollos relacionados con el turismo han causado destrucción y deterioro en el ambiente en los componentes terrestres y marinos de las zonas costeras. Esto es en parte resultado de la ausencia de planes de uso de la tierra que identifiquen y protejan los hábitats y atractivos naturales más sensibles de las zonas costeras; que podrían ser usados como guía para el desarrollo costero de una manera ordenada y sostenible, especialmente para la construcción de instalaciones turísticas, tales como hoteles y albergues en los sitios más apropiados. Ante las circunstancias actuales de no guía por planes de uso de la tierra, muchos planes de desarrollo relacionados con el turismo han sido propuestos por inversionistas y urbanizadores privados, algunos de los cuales ya han sido aprobados por el gobierno nacional o por el gobierno local.

Actualmente, más del 40% de los turistas internacionales que visitan Costa Rica son considerados ser turistas naturalistas pasivos o activos, quienes están conscientes de la calidad del ambiente y son sensibles al deteriorado ambiente aún fuera de los sitios de turismo naturalista como son los parques nacionales y las reservas naturales privadas. Dado que se considera que la combinación de productos turísticos naturales y productos convencionales de “sol y playa” continuará siendo la principal atracción del turismo de Costa Rica, los daños ambientales que se producen ya sea en las zonas costeras o en los sitios de turismo natural podrían tener serios impactos negativos y afectar las llegadas de turistas internacionales a Costa Rica.

Tomando estos factores en consideración las zonas costeras de Guanacaste Sur y Corcovado-Golfito requieren de planes maestros para el desarrollo turístico y para el uso de la tierra que sean efectivos y ejecutables, para lograr un desarrollo turístico sostenible en las zonas costeras.

### 1.3 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Los objetivos del Estudio son los siguientes:

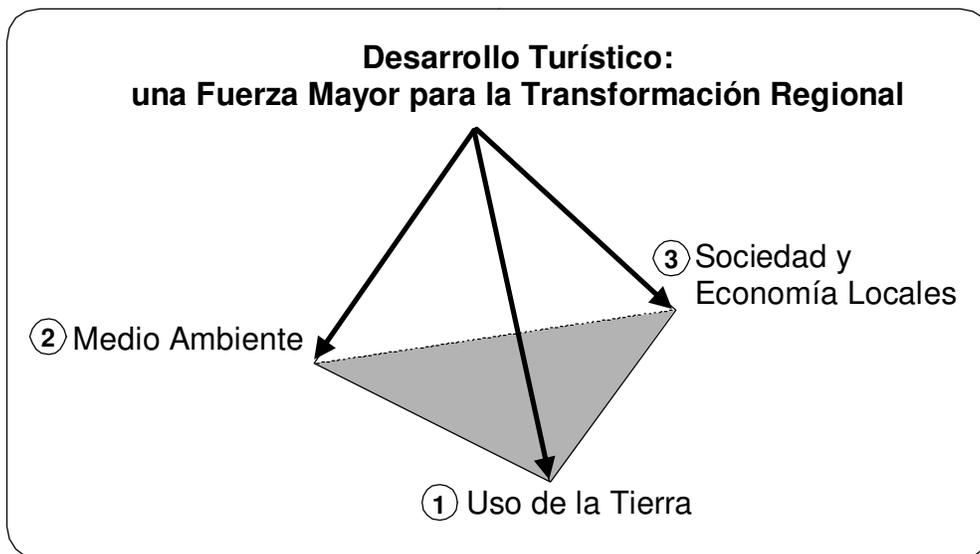
1. Formular planes de uso de la tierra para promover el desarrollo turístico sostenible en las zonas costeras con el objetivo de asegurar la calidad del medio ambiente;
2. Preparar las medidas necesarias para un desarrollo turístico sostenible; y
3. Realizar la transferencia de la tecnología y conocimientos relevantes.

### 1.4 PLANTEAMIENTO BÁSICO DEL ESTUDIO

#### 1.4.1 Planteamiento para Una Planificación Comprehensiva e Integral

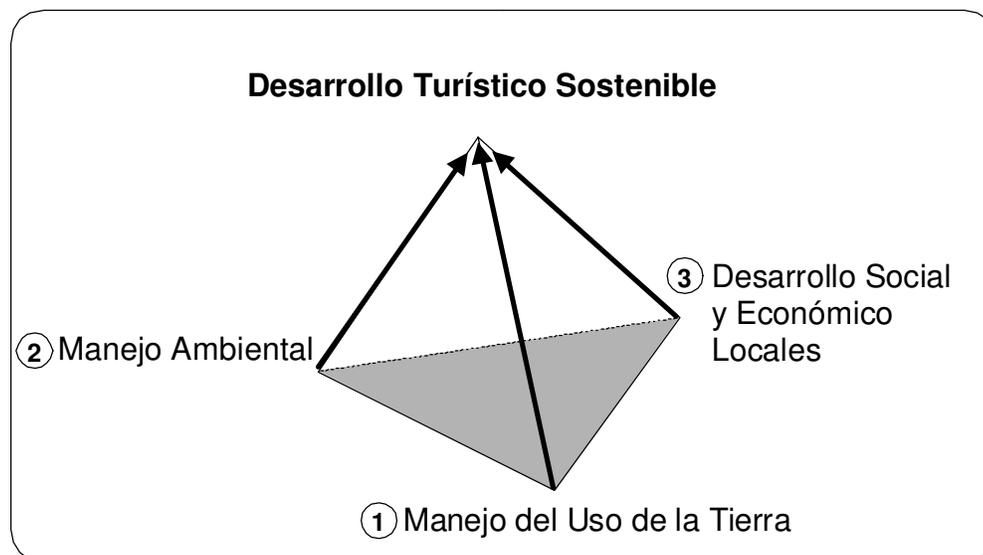
Considerando que las zonas costeras en el Área del Estudio tienen un potencial sustancial para el desarrollo turístico, el desarrollo turístico puede ser una de las mayores fuerzas que impulsen la transformación del uso de la tierra, de las condiciones ambientales, y de la sociedad y economía locales. Por ello, los esfuerzos que se realicen para lograr el desarrollo sostenible y la conservación del ambiente en esas áreas costeras podrían planificarse en estrecha relación con los planes para el desarrollo de un turismo sostenible.

**Figura 1.1 Tres Mayores Impactos en el Desarrollo Turístico  
(Una fuerza Relevante para la Transformación Regional)**



Sin embargo, el turismo sostenible no puede ser logrado solamente por medio de la puesta en marcha de medidas adecuadas para el desarrollo y promoción turística, sino también por una disposición amplia para: 1) manejo del uso de la tierra; 2) manejo ambiental adecuado incluyendo la conservación de la naturaleza y el control de la contaminación; 3) desarrollo social y económico local con relación al desarrollo turístico.

**Figura 1.2 Tres Esfuerzos Relevantes para Apoyar el Turismo Sostenible**

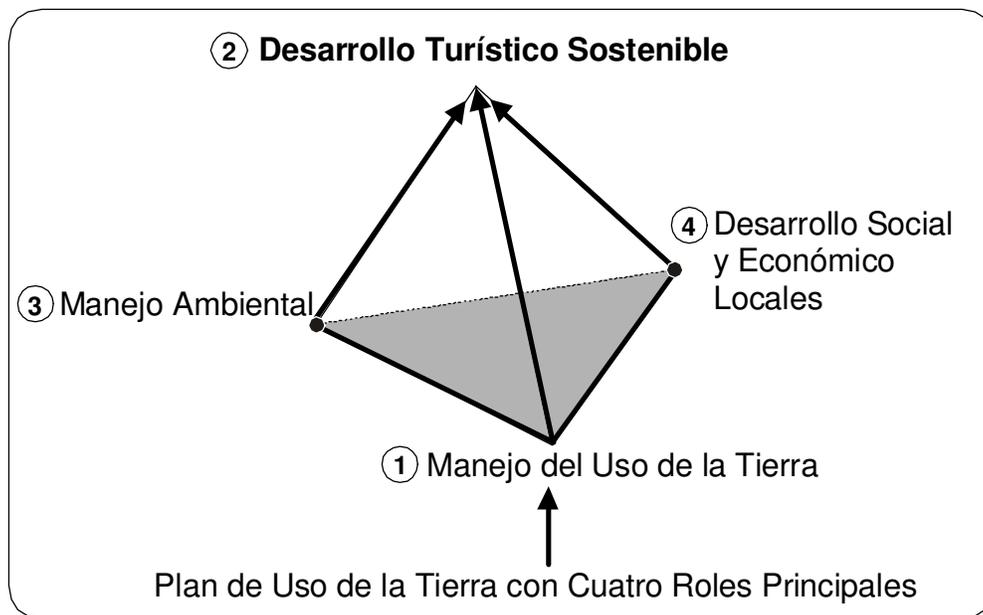


Esto es en parte porque la calidad ambiental dentro de los sitios y en las áreas circundantes ejerce gran influencia sobre la atracción en los turistas naturalistas internacionales y los turistas con conciencia ecológica, y también, en parte, porque algunos de los recursos ambientales se constituyen en elementos importantes de atracción turística. En cuanto al desarrollo social y económico locales, simplemente se considera que éste es una de las metas del desarrollo turístico sostenible. Sin impactos positivos apreciables en la sociedad y economía locales, el desarrollo turístico se convierte en solo una explotación de los recursos locales en beneficio de personas no lugareñas. Esto puede tornarse en una privación social, resentimiento, crimen y conflictos y amenazar la industria turística misma.

En este contexto de desarrollo costero y conservación, los planes de uso de la tierra podrían ser formulados como herramientas efectivas para lograr que cumplan los siguientes cometidos:

1. Una herramienta para el manejo de uso de la tierra;
2. Una herramienta para dirigir el desarrollo de instalaciones turísticas y uso de la tierra con fines turísticos, incluyendo una función para orientar la inversión privada.
3. Una herramienta para el manejo ambiental tanto para la conservación natural como para el control de la contaminación; y
4. Una herramienta para animar a las comunidades y empresarios locales en la participación de la búsqueda del desarrollo social y económico locales, incluyendo la participación en el desarrollo turístico, y para promover el manejo ambiental con base en la participación comunal.

**Figura 1.3 Cuatro Funciones Principales para los Planes de Uso de la Tierra**



Este enfoque para el Planeamiento del Uso de la tierra, es un enfoque amplio e integrado que intenta lograr el desarrollo sostenible y la conservación en las zonas costeras.

#### **1.4.2 Cuatro Tipos de Niveles de Planeamiento en las Zonas Costeras**

El Estudio cubrirá cuatro diferentes tipos de áreas de planeamiento, tal como se muestra en la Figura 1.4. Para los diferentes tipos de áreas de planeamiento, el Estudio formulará diferentes tipos de planes de uso de la tierra y planes espaciales, tal como se sugiere en el Cuadro 1.1.

Bajo la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, los planes de uso de la tierra podrían ser establecidos para el área terrestre de 200 m desde la línea de costa (franja costera). Los planes de uso de la tierra establecidos son para estipular las directrices y regulaciones de usos de la tierra y actividades de desarrollo en la franja costera.

Sin embargo, en áreas costeras con un potencial de desarrollo turístico considerable, tal como lo es Guanacaste Norte, el desarrollo de instalaciones turísticas se ha extendido más allá de los 200 m de la franja costera, y la acumulación de estas instalaciones turísticas ha adquirido dimensiones tales que ha formado áreas urbanizadas incluyendo centros poblados que sirven de apoyo a los destinos turísticos.

Tal elevada concentración de instalaciones turísticas y de desarrollo de centros poblados se considera que causan impactos ambientales negativos por aguas negras y desechos sólidos (afectando tanto el mar como las áreas terrestres).

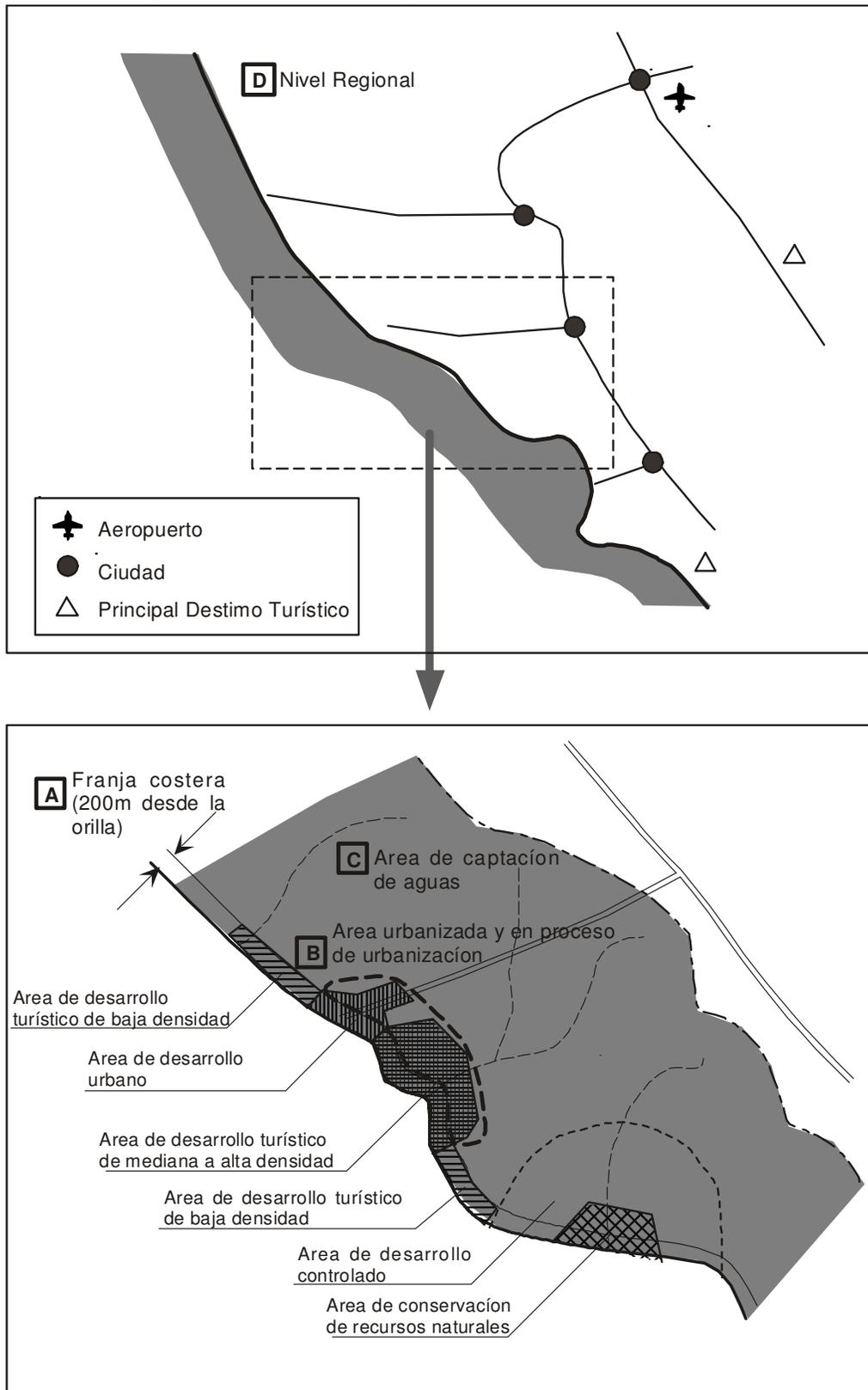
Más aún, el deterioro ambiental de las cuencas medias y altas de los ríos (áreas de recarga) que están conectadas con las áreas costeras también provocan impactos ambientales negativos en el ambiente marino. Por otra parte, los productos de turismo natural pueden incluir los recursos ambientales en las áreas de cuencas altas. Al mismo tiempo, los turistas conscientes de la ecología tienden a evaluar sus destinos turísticos de acuerdo a la calidad de esas áreas de cuencas .

A nivel regional más allá de las cuencas altas, otros elementos claves del planeamiento en el contexto de planificación para el turismo costero son: los aeropuertos internacionales, los centros urbanos mayores, otros destinos / recursos turísticos, infraestructura y sistemas de transporte. Los planes de estructura espacial regionales serán formulados considerando la localización y características de esos elementos, y las redes de acceso que conectan a dichos elementos hacia y dentro de las zonas costeras.

**Cuadro 1.1 Cuatro Tipos de Áreas de Planeamiento y Resultados Físicos**

	<b>Área de Planeamiento</b>	<b>Temas de Planeamiento</b>	<b>Resultados Físicos del Planeamiento</b>	<b>Autoridades /Leyes Relacionadas</b>
<b>A</b>	Franja Costera (dentro de los 200 m desde la orilla de la costa)	Planes de uso de la tierra a ser utilizados para evaluar, guiar y aprobar el Plan Regulador	Mapas de zonificación para el manejo de uso de la tierra, incluyendo sugerencias para posibles actividades turísticas y tipos de desarrollo turístico.	ICT, Gobiernos Provinciales y Municipales, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre
<b>B</b>	Áreas urbanizadas y en proceso de urbanización en las tierras interiores de la franja costera (áreas de desarrollo urbano/turístico)	Planes de uso de la tierra urbano para regular el uso de la tierra y desarrollo, para el control de la contaminación y mantener la calidad ambiental de los destinos turísticos	Sugerencias para la preparación de planes urbanos incluyendo la delineación de las áreas urbanas, mapas zonales especificando usos de la tierra y la escala de desarrollo urbano y provisión de infraestructura requerida, incluyendo sugerencias de posibles actividades turísticas y tipos de desarrollo turístico.	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Gobiernos Municipales Ley de Planeamiento Urbano
<b>C</b>	Áreas de captación de aguas (cuenca media-alta)	Planes indicativos de uso de la tierra que cubran las áreas de captación de aguas	Mapa estructural de las áreas de cuencas, y de captación de aguas	Ministerio del Ambiente y Energía, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>D</b>	Región (incluyendo aeropuertos internacionales, otros destinos turísticos, etc.)	Planes estructurales regionales para la infraestructura y centros urbanos regionales	Mapa estructural de una región amplia	Ministerio de Obras Públicas y Transportes Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Gobiernos Municipales

**Figura 1.4. Cuatro Tipos de Áreas de Planeamiento**

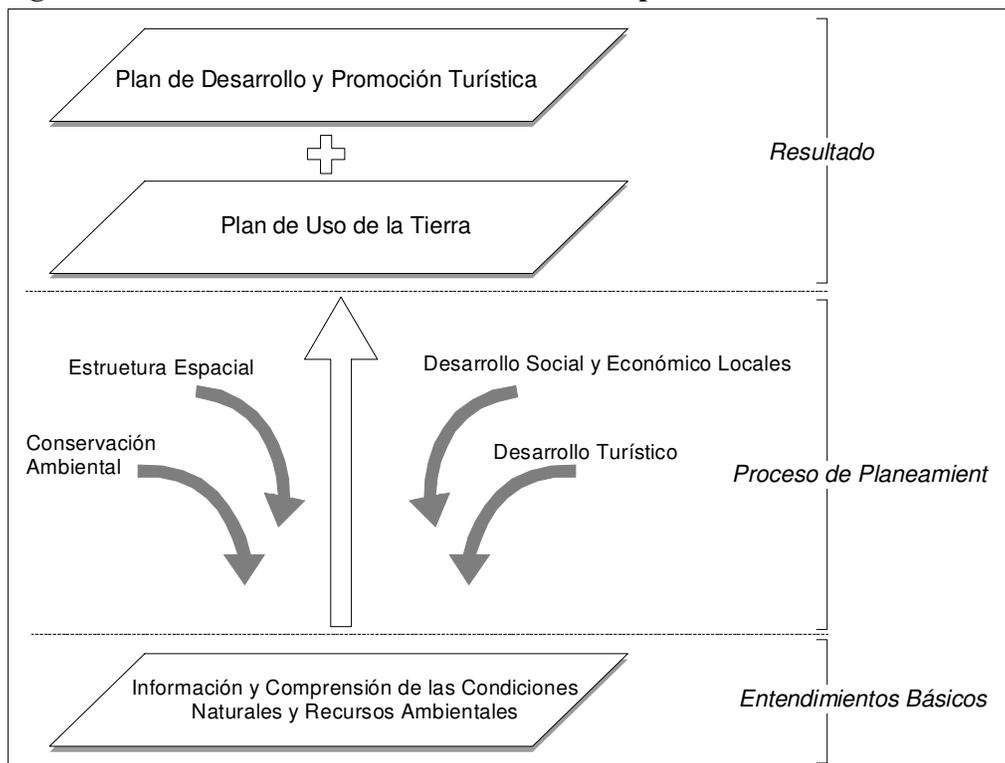


### 1.4.3. Planteamiento Basado en la Comprensión de las Condiciones Naturales y Recursos Ambientales

A pesar que los cuatro aspectos (uso de la tierra, turismo, medio ambiente, y sociedad-economía locales) están ampliamente cubiertos e integrados entre ellos, el Estudio podría basar el proceso de planeamiento en la comprensión de las condiciones naturales y recursos ambientales. En el transcurso del Estudio, la información y comprensión de los diversos aspectos serán agregados al conocimiento e información básicos que se tiene del ambiente.

En primer lugar, el conocimiento e información sobre el ambiente serán obtenidos de un amplio rango de fuentes documentales y locales, compiladas y compartidas entre los miembros del Equipo del Estudio y será la base para la realización del mismo. Luego, el Equipo del Estudio JICA y las contrapartes costarricenses difundirán sus primeras conclusiones sobre áreas y recursos para la conservación ambiental, significativos para las zonas costeras, a los grupos interesados para su discusión. La participación de las contrapartes y de grupos interesados será promovida durante el proceso de planeamiento del uso de la tierra compartiendo el conocimiento e información sobre el ambiente que se tenga. Las ONGs y comunidades locales frecuentemente tienen un buen conocimiento de los recursos locales, aún cuando no siempre éstos sean manejados o usadas de una manera sostenible.

**Figura 1.5. Planteamiento Basado en la Comprensión del Medio Ambiente**



#### **1.4.4. Procesos Participativos Consultivos Para el Planeamiento del Uso de la Tierra**

En relación al desarrollo y usos de la tierra en las zonas costeras que están dotadas con ricos y valiosos recursos ambientales, existen varios grupos interesados que tienen diversos intereses. Los diferentes grupos interesados pueden tener visiones sobre el desarrollo turístico que están en conflicto una con otra y lo mismo podría pasar con respecto a temas sobre el manejo ambiental o sobre el desarrollo económico local. Los grupos interesados pueden incluir a los encargados de formular políticas sobre el turismo en el gobierno central, a agencias relacionadas en el gobierno central, a instituciones académicas, a gobiernos locales, a inversionistas internacionales, a asociaciones nacionales de negocios, a asociaciones locales de negocios relacionados con el turismo, a pescadores y otros usuarios de recursos, comunidades locales y sus representantes, a ONGs ambientalistas internacionales y locales, a ONGs de desarrollo internacional y ONGs de desarrollo comunitario.

Aún los mismos términos, “desarrollo turístico sostenible” y “uso sostenible de recursos ambientales”, podrían tener diferentes significados para diferentes grupos y personas. No siempre es fácil para los grupos interesados alcanzar cierto consenso o visiones coordinadas.

Los planes de usos de la tierra elaborados sin que se hayan realizado esfuerzos para lograr construir un serio consenso entre los principales grupos interesados podrían ser menos efectivos para dirigir los usos de la tierra. El éxito de un plan para el uso de la tierra y del manejo ambiental puede ser atribuido no tanto a la publicación de un plan de manejo en sí, sino al proceso de producirlo. Un buen planeamiento no solamente es un proceso tecnocrático guiado por científicos y planificadores con acceso a información, sistemas de información geográfica (SIG), etc., sino que es un proceso participativo con grupos interesados a nivel nacional y local. Por ejemplo con aquellos grupos de personas e instituciones que tendrán que entender, cumplir, poner en marcha, monitorear y actualizar el plan. Durante el proceso de planeamiento, puede ser necesario que instituciones e individuos que alguna vez han sido antagonistas, se reúnan para discutir y resolver temas difíciles. Puede ser que los compromisos sean necesarios, pero deberán ser operativos. En el proceso, los grupos interesados podrán llegar a entender mejor la complejidad con la que se enfrentan y comprender que con el trabajo conjunto se pueden salvaguardar sus propios intereses, lo mismo que promoviendo la sostenibilidad de las áreas de planeamiento de uso de la tierra y sus valiosos recursos.

Los Planes, en los cuales hubo poca consulta y participación, y uso del conocimiento local, no van a conducir a un desarrollo bien balanceado con base en el turismo sostenible, manejo del ambiente, así como también el desarrollo social y económico local.

Por ello, es necesario para los grupos interesados el compartir las visiones futuras y metas del desarrollo turístico en las zonas costeras, y sentir que ellos son los dueños del Plan por estar involucrados en los esfuerzos de alcanzar un consenso amplio acerca de directrices realistas, prácticas y sostenibles para el desarrollo y la conservación. Estos procesos de construcción de consensos y resolución de conflictos serán organizados por medio de una serie de reuniones con los grupos interesados y que se llevarán cabo en el Área del Estudio.

El proceso para el planeamiento del uso de la tierra utilizará “mapas” y SIG, no sólo para facilitar el análisis de la información, sino también para facilitar la comunicación y coordinación en las reuniones de los grupos interesados ya que los mapas tienen un impacto visible.

#### **1.4.5. Utilización del Sistema de Información Geográfica (SIG) para el Planeamiento del Uso de la Tierra**

Los planes para el uso de la tierra de las zonas costeras serán preparados utilizando formatos del SIG. Durante el transcurso del planeamiento del uso de la tierra, los datos existentes para el SIG serán recolectados y utilizados tanto como sean posibles, y serán complementados por medio de la digitalización de los mapas que todavía no están disponibles en formato de SIG.

Los datos recopilados y suplementarios con formato SIG serán utilizados para la preparación del mapa de las condiciones ambientales preliminares, el cual será la base para un análisis del uso potencial de la tierra y sus restricciones. Además de las condiciones naturales y ambientales, serán utilizados datos socioeconómicos y administrativos para el análisis del uso de la tierra. El uso del SIG permitirá a los encargados del planeamiento el análisis del uso de la tierra y la investigación de zonificaciones y otras opciones de planificación.

Se establecerá un sistema de apoyo simple para el planeamiento con base en SIG para acomodar el monitoreo de los cambios en las zonas costeras y actualizar los datos que serán utilizados en el futuro para la planificación del uso de la tierra. El sistema de apoyo para la planificación basado en SIG será diseñado para que sea interactivo pero no completamente automático.

## 1.5 ÁREAS DE ESTUDIO

### 1.5.1 Áreas de Estudio y Unidades de Planeamiento Turístico

El Plan Estratégico para el Desarrollo Sostenible del Turismo 1995-1999, delimita nueve unidades de Planeamiento Turístico en Costa Rica como se muestra en la figura 1.6 y el Cuadro 1.2. El Área de estudio cubre las dos unidades de planeamiento turístico de Guanacaste Sur y Corcovado-Golfito como lo muestra la figura 1.7. Las Áreas de Planeamiento (A) en las áreas de estudio, las que son propuestas en la sección anterior, son las Zonas Marítimo Terrestre (ZMT) de las dos unidades de planeamiento turístico. Las Áreas de Planeamiento (B) en las áreas de estudio son algunas áreas urbanizadas y por urbanizar detrás de los 200m de la zona marítimo terrestre.

**Cuadro 1.2 Nueve Unidades de Planeamiento Turístico y Longitud de la Línea Costera**

Ubicación	Nombre de las Unidades de Planeamiento Turístico	Tipo	Largo de la Costa	Área Designada	
				Desde	Hasta
Costa	1 Guanacaste Norte	CTE	171 Km.	Frontera Nicaragua (Cantón La Cruz)	Punta Cerritos (Cantón Santa Cruz)
	2 Guanacaste Sur	CTE	143 Km.	Punta Cerritos (Cantón Santa Cruz)	RNA Cabo Blanco (Cantón Puntarenas)
	3 Puntarenas, Playas, Islas y Golfo.	CTE	195 Km.	RNA Cabo Blanco (Cantón Puntarenas)	Punta Loros (Cantón Garabito)
	4 Pacífico Central	CTE	160 Km.	Playa Pogeres (Cantón Garabito)	Boca Coronado (Cantón Osa)
	5 Corcovado-Golfito	CTE	362 Km.	Boca Coronado (Cantón Osa)	Punta Burica (Cantón Golfito)
	6 Caribe	CTE	212 Km.	Río San Juan (Cantón Pocosí)	Río Sixaola (Cantón Talamanca)
Interior	7 Valle Central	ZT			
	8 Llanuras del Norte	ZT			
	9 Monteverde	UT			

Nota: CTE: Corredor Turístico, ZT: Zona Turística, UT: Unidad Turística, RNA: Reserva Natural Absoluta.

### 1.5.2 Áreas de Estudio y Unidades Administrativas

Las unidades de planeamiento turístico no siempre corresponden con las unidades administrativas de Costa Rica. Las áreas de estudio se encuentran ubicadas en dos provincias, principalmente Guanacaste y Puntarenas, y siete cantones, principalmente Santa Cruz, Nicoya, Hojancha, Nandayure, Puntarenas Osa y Golfito. (Ver figura 1.8.)

### **1.5.3 Áreas de Estudio y Regiones de Planificación de MIDEPLAN.**

De acuerdo con las Regiones de planificación de MIDEPLAN, las áreas se ubican en la Región Chorotega, en la Región Pacífico Central y la Región Brunca, como lo muestra la Figura 1.9.

### **1.5.4 Áreas de Estudio a nivel de Cuencas Hidrográficas.**

El área de Planeamiento (C) consta de varias cuencas. En Guanacaste Sur, el Área de Planeamiento (C) está definida por las cuencas cuyos ríos desembocan en la Zona Marítimo Terrestre, como se muestra en la Figura 1.10. En Corcovado-Golfito, definimos el Área de Planeamiento (C) como lo muestra la Figura 1.11, excluyendo la parte alta del Río Grande de Térraba. Así, esta área incluye la mayoría de las cuencas que desembocan a la Zona Marítima Terrestre de la Unidad de Planeamiento Turístico de Corcovado- Golfito.

### **1.5.5 Áreas de Estudio a Nivel Regional**

El Área de Planeamiento (D) se relaciona con una red de accesos y los principales destinos turísticos a nivel regional. En Guanacaste Sur, el área de planeamiento se define (D) como el área que cubre la Península de Nicoya y la Región Chorotega según MIDEPLAN, como se muestra en la Figura 1.12. En Corcovado- Golfito, se define el área de Planeamiento (D) como la Región Brunca según MIDEPLAN (ver Figura 1.13.)

**Figura 1.6 Nueve Unidades de Planeamiento Turístico en Costa Rica**

**Figura 1.7 Áreas de Planeamiento (A) al nivel de la Zona Marítimo Terrestre en la Unidad de Planeamiento Turístico de Guanacaste Sur y la Unidad de Planeamiento Turístico de Golfito- Corcovado.**

**Figura 1.8 Área de Estudio y Unidades Administrativas**

**Figura 1.9 Áreas de Estudio y Regiones de Planificación, según MIDEPLAN**

**Figura 1.10 Área de Planeamiento (C) al Nivel de Cuencas con relación a la Unidad de Planeamiento Turístico Guanacaste Sur**

**Figura 1.11    Área de Planeamiento (C) al Nivel Cuencas con relación a la Unidad de Planeamiento Turístico de Corcovado- Golfito**

**Figura 1.12 Área de Planeamiento (D) a Nivel Regional con relación a la Unidad de Planeamiento Turístico Guanacaste Sur**

**Figura 1.13 Área de Planeamiento (D) a Nivel Regional en relación de la Unidad de Planeamiento Turística de Corcovado-Golfito.**