

Capítulo 5

SISTEMA DE PLANEAMIENTO Y MANEJO DEL USO DE LA TIERRA COSTERA PARA EL TURISMO SOSTENIBLE

5.1 SITUACION ACTUAL DEL PLANEAMIENTO Y MANEJO DEL USO DE LA TIERRA EN GUANACASTE SUR

5.1.1 Situación Actual de la Declaración de Zonas Turísticas y Zonas No Turísticas

La longitud total de litoral en Guanacaste Sur es de aproximadamente 143.4 Km. De ésta, la Zona Marítimo Terrestre, bajo la jurisdicción de ICT, es de aproximadamente 102.0 Km de largo (71.1%). La parte restante es de alrededor de 41.4 Km de largo (28.9%), y consta de áreas protegidas bajo la jurisdicción del MINAE, tales como la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, el Refugio de Vida Silvestre Ostional, y el Refugio de Vida Silvestre Camaronal (Cuadro 5.1).

Para 1977, diecinueve zonas se habían declarado como zonas turísticas. Estas zonas cubrían en total 79.2 Km del litoral. Sin embargo, algunas zonas turísticas han sido canceladas o cambiadas a zonas no turísticas, porque nuevas áreas protegidas fueron designadas por el MINAE en esta región y el ICT empezó a declarar zonas no turísticas en la década de 1980. En la actualidad, un área con 65.2 Km de litoral (64% de la ZMT) está declarada como zona turística y un área con 22.5 Km de litoral (22% de la ZMT) está declarada como zona no turística (Cuadro 5.1).

Los humedales costeros y los ríos de marea también son parte de la Zona Marítimo Terrestre. Son considerados como Zona Pública. Los 150 metros detrás de los humedales / o bancos de los ríos de marea son zonas restringidas, las que no están reguladas por ICT y los gobiernos locales. La longitud aproximada de la zona restringida detrás de los humedales es de 54 km en Guanacaste Sur, de acuerdo con las mediciones realizadas por el Equipo de Estudio JICA.

Cuadro 5.1 Longitud del Litoral en Guanacaste Sur por Diferentes Jurisdicciones

(Unidad: Km)

Año	Línea de Costa de la Zona Marítimo Terrestre del ICT excepto Humedales				Otras Agencias Gubernamentales			Composición		Total
	Zona Turística	Zona No turística	Area No Declarada	Sub Total	MINAE	INVU	Sub Total	ICT	Otros	
1977	79.2 64.2%	- -	48.3 35.8%	127.5 100%	15.9	-	15.9	88.9%	11.1%	143.4
2000	65.2 63.9%	22.5 22.1%	14.3 14.0%	102.0 100%	41.4	-	41.4	71.1%	28.9%	143.4

Fuente: Equipo de Estudio JICA

El Cuadro 5.2 muestra la situación de la zona de declaración turística por distrito. La mayoría de la zona costera en la parte del sur de Guanacaste Sur, incluyendo Hojancha, Bejuco y Cóbano, ya ha sido declarada. Todas las zonas costeras declaradas en el distrito de Cóbano son zonas turísticas, de las cuales la longitud total es la más larga entre los distritos. Las zonas no turísticas se ubican principalmente entre Sámara y Bejuco.

Cuadro 5.2 Declaración de Zona Turística por Distrito

Unidad Administrativa		Longitud del litoral (Km)				Observaciones
Cantón	Distrito	Zona Turística	Zona No Turística	Área No Declarada	Total	
Santa Cruz	27 de Abril	2.2 (55.0%)	- (-)	1.8 (45.0%)	4.0 (100%)	
	Cuajiniquil	12.4 (74.7%)	0.9 (5.4%)	3.3 (19.9%)	16.6 (100%)	Refugio de Vida Silvestre Ostional (6.2 Km)
Nicoya	Nosara	3.4 (57.6%)	- (-)	2.5 (42.4%)	5.9 (100%)	Refugio de Vida Silvestre Ostional (12.5 Km)
	Sámara	11.2 (51.9%)	4.5 (20.8%)	5.9 (27.3%)	21.6 (100%)	
Hojancha	Hojancha	2.6 (36.6%)	4.5 (63.4%)	- -	7.1 (100%)	
Nandayure	Zapotal	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	Refugio de Vida Silvestre Camaronal (3.4 Km)
	Bejuco	14.4 (52.9%)	12.6 (46.3%)	0.2 (0.7%)	27.2 (100%)	Refugio de Vida Silvestre Camaronal (3.4 Km)
Puntarenas	Cóbano	19.0 (96.9%)	- (-)	0.6 (3.1%)	19.6 (100%)	Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco (15.9 Km)
Total		65.2 (63.9%)	22.5 (22.1%)	14.3 (14.0%)	102.0 (100%)	

Fuente: Equipo de Estudio JICA con base en la información del ICT (2000)

5.1.2 Situación Actual de los Planes Reguladores

El primer plan regulador en Guanacaste Sur fue elaborado por el ICT en Playa Sámara en 1981. En la década de 1980 sólo existían cinco planes reguladores aprobados y todos estos planes eran para la zona costera en el Cantón de Nicoya. Hasta ahora, el ICT ha aprobado 30 planes en total, de los cuales un tercio ya han sido aprobados por las municipalidades. (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3 Número de Planes Reguladores Aprobados

Año de aprobación	Aprobados por el ICT				Aprobados por el INVU	Aprobados por la Municipalidad
	Zona Turística	Zona No Turística	No Turístico y Turístico	Total		
1980-1989	2	1	0	3	1	1
1990-2000	18	6	3	27	19	12
Total	20	7	3	30	20	13

Fuente: Equipo de Estudio JICA con base en la información del ICT (2000)

El Cuadro 5.4 muestra la situación de los planes reguladores aprobados por distrito. Más de la mitad de los planes reguladores se localizan en la parte sur de Guanacaste Sur, en los distritos de Bejuco y de Cóbano. Las longitudes de litoral cubiertas por los planes reguladores en estos dos distritos son mucho más largas que en otros distritos. Los distritos de Sámara y Cuajiniquil forman el segundo grupo más grande en número de planes y en longitud de litoral cubierto por estos planes.

Cuadro 5.4 Planes Reguladores por Distrito

Unidad administrativa		No. de planes reguladores				Longitud de Litoral (Km) cubierta por los planes reguladores			Longitud de Litoral (%) (planes reguladores/zona total)		
Cantón	Distrito	Zona Turística	Zona No Turística	Zona Mixta	Total	Zona Turística	Zona No Turística	Total	Zona Turística	Zona No Turística	Total
Santa Cruz	27 de Abril	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Cuajiniquil	4	-	1	5	5.6	0.3	5.9	45.2	33.3	44.4
Nicoya	Nosara	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Sámara	4	1	-	5	9.2	0.5	9.7	82.1	11.1	61.8
Hojancha	-	1	2	-	3	0.5	1.4	1.9	19.2	31.1	26.8
Nandayure	Zapotal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bejuco	1	4	2	7	9.1	10.2	19.3	63.2	81.0	71.5
Puntarenas	Cóbano	10	-	-	10	11.5	-	11.5	60.5	-	60.5
Total		20	7	3	30	35.9	12.4	48.3	55.1	55.1	55.1

Nota: Los planes reguladores, que han sido cubiertos por áreas protegidas de MINAE después de la aprobación de los planes, no están incluidos en el cuadro.

Fuente: Equipo de Estudio JICA con datos de ICT (2000)

5.1.3 Análisis de la Situación Actual de las Zonas Declaradas y de los Planes Reguladores

La densidad de alojamiento actual se ha estimado como muy baja, solamente de 11.1 habitaciones/Km, ya que la zona costera declarada como zona turística es sumamente extensa (65 Km) con respecto a la cantidad de alojamiento turístico existente (721 habitaciones). Aun si todos los planes reguladores fueran llevados a cabo, la densidad del alojamiento sólo alcanzaría a 93.9 habitaciones/Km, lo que significa 6.3 habitaciones/ha. (Cuadro 5.5).

Se puede decir que el área de zonas turísticas declaradas es muy extensa y que el sistema de declaración no está funcionando eficazmente como una guía para el desarrollo de acuerdo a un plan. El desarrollo turístico de baja densidad cubre un área amplia y, por consiguiente, necesita de grandes inversiones en desarrollo de infraestructura, tales como redes viales. El desarrollo turístico disperso podría tener una influencia negativa en el ambiente natural o en los paisajes.

La escala de los planes reguladores existentes también es muy extensa. Estos planes tienen 8 veces más habitaciones (instalaciones de alojamiento) que lo actual. Esto supone una demanda turística excesiva. Si todas las instalaciones de alojamiento propuestas fueran construidas, ocurriría una competencia de precios, y muchas empresas colapsarían.

Cuadro 5.5 Comparación Cuantitativa de Alojamientos Existentes y Planeados

Cantones	No. de alojamientos turísticos (1999)				Zona turística existente		Escala de planes reguladores existentes		
	(A)		(B)		(C) Longitud de la zona Turística (Km)	(D)=(B)/(C) Densidad de Alojamiento (Habitac/Km)	(E) Capacidad de los planes reguladores* (Habitaciones)	(F)=(E)/(B) Comparación (existente/ planeada (Veces)	(G) =(E)/(C) Densidad de Alojamiento (Habitac./Km)
	Hoteles	(%)	Habitac.	(%)					
Santa Cruz	3	4.6	13	1.8	14.6	0.9	800	61.5	54.8
Nicoya	45	69.2	501	69.5	14.6	23.5	1,400	2.8	95.9
Hojancha	4	6.2	75	10.4	2.6	28.8	100	1.3	38.5
Nandayure	5	7.7	50	6.9	14.4	3.5	1,400	28.0	97.2
Puntarenas	8	12.3	82	11.4	19.0	4.3	1,700	20.7	89.5
Total	65	100.0	721	100.0	65.2	11.1	5,400	7.5	82.8

Notas: *Estimado en el supuesto de que la densidad de desarrollo es de 10 habitaciones/ha

Fuente: Equipo de Estudio JICA

5.2 SITUACIÓN ACTUAL DEL PLANEAMIENTO Y EL MANEJO DEL USO DE LA TIERRA EN CORCOVADO-GOLFITO

5.2.1 Situación Actual de la Declaración de Zona Turística y Zona No Turística

La longitud total del litoral en la unidad de planeamiento turístico Corcovado-Golfito es de aproximadamente 362 Km. De esta, la Zona Marítimo Terrestre, bajo la jurisdicción de ICT, es de alrededor de 293.0 Km de largo (81.0%). Las partes restantes son de aproximadamente 68.8 Km de largo (19.0%), y consta de áreas protegidas bajo la jurisdicción de MINAE, tales como el Parque Nacional Corcovado y el Humedal Térraba-Sierpe, y la ciudad de Golfito bajo la jurisdicción de INVU (Cuadro 5.6).

Para 1977, diecisiete áreas habían sido declaradas como zonas turísticas. Estas zonas cubren en total 112.2 Km de litoral. Desde entonces, aquéllas áreas dentro del Parque Nacional Corcovado se han transferido a la jurisdicción del MINAE y se han realizado nuevas declaraciones turísticas y no turísticas o se han alterado algunas de ellas. Actualmente, un área de 149.8 Km de litoral (51% de la ZMT) está declarada como zona turística y un área de 41.0 Km de litoral (14% de la ZMT) está declarada como zona no turística. Un 35% de la Zona Marítimo Terrestre aún permanece sin ser declarada (Cuadro 5.6).

Los humedales costeros y los ríos de marea también son parte de la Zona Marítimo Terrestre. Son considerados como Zona Pública. Los 150 metros detrás de los humedales / o bancos de los ríos de marea son zonas restringidas, las que no están reguladas por ICT y los gobiernos locales. La longitud aproximada de la zona restringida detrás de los humedales es de 69 km en Corcovado-Golfito, de acuerdo con las mediciones realizadas por el Equipo de Estudio JICA.

Cuadro 5.6 Longitud del Litoral en Corcovado-Golfito por Diferentes Jurisdicciones

(Unidad: km)

Año	Zona Marítimo Terrestre del ICT				Otras Agencias Gubernamentales			Composición		Gran Total
	Zona Turística	Zona No turística	Area No Declarada	Sub Total	MINAE	INVU	Sub Total	ICT	Otros	
1977	112.2 31.6%	- -	242.7 68.4%	354.9 100%	-	6.9	6.9	98.1%	1.9%	361.8
2000	149.8 51.1%	41.0 14.0%	102.2 34.9%	293.0 100%	61.9	6.9	68.8	81.0%	19.0%	361.8

Nota: El área fronteriza de 2 Km desde la frontera de Panamá está incluida en la Zona Turística

Fuente: Equipo de Estudio JICA con base en la información del ICT (2000)

El Cuadro 5.7 muestra la situación de declaración de zona turística por distrito. No se ha hecho ninguna declaración para la mayor parte de los cantones de Golfito y de Osa (sección del golfo). Estos cantones se localizan en la parte norte del Golfo Dulce, en donde las áreas protegidas tales como la Reserva Forestal Golfo Dulce, el Parque Nacional Piedras Blancas y el Refugio de Vida Silvestre Golfito se encuentran cerca del litoral.

Los distritos de Pavón, Puerto Jiménez y Sierpe (parte del océano) poseen las zonas costeras más extensas declaradas como zonas turísticas. Las zonas no turísticas están ubicadas principalmente en el distrito de Puerto Cortés debido a los manglares y en el distrito de Pavón en la parte del Océano Pacífico debido a las pendientes empinadas.

Cuadro 5.7 Declaración de Zona Turística por Distrito

Unidad Administrativa		Longitud del litoral (Km)				Observaciones (Longitud del Litoral no incluido en las mediciones mostradas en las columnas de la izquierda)
Cantón	Distrito	Zona Turística	Zona No Turística	Area No Declarada	Total	
Osa	Puerto Cortés	2.9 (20.0%)	10.6 (73.1%)	1.0 (6.9%)	14.5 (100%)	
	Sierpe (parte en el Océano)	30.4 (66.1%)	4.0 (8.7%)	11.6 (25.2%)	46.0 (67.2%)	Humedal Térraba-Sierpe (8 Km) Parque Nacional Corcovado (17.3 Km)
	Sierpe (parte en el Golfo)	9.9 (38.2%)	- (-)	16.0 (61.8%)	25.9 (38.2%)	Humedal (3.5 Km)
Golfito	Puerto Jiménez	48.7 (61.3%)	3.6 (4.5%)	27.2 (34.2%)	79.5 (61.3%)	Parque Nacional Corcovado (22.6 Km) Laguna y Humedal (9.0 Km)
	Golfito	4.2 (8.2%)	0.9 (1.7%)	46.4 (90.1%)	51.5 (8.2%)	Humedal (1.5 Km) Ciudad de Golfito (6.9 Km)
	Pavón	53.7 (71.0%)	21.9 (29.0%)	- (-)	75.6 (71.0%)	
Total		149.8 (51.1%)	41.0 (14.0%)	102.2 (34.9%)	293.0 (51.3%)	

Fuente: Equipo de Estudio JICA con base en la información del ICT (2000)

5.2.2 Situación Actual de los Planes Reguladores

La mayoría de los planes reguladores en Corcovado-Golfito fueron elaborados después de 1997. Hasta el momento, el ICT ha aprobado 17 planes en total, de los cuales un tercio ya ha sido aceptado por las municipalidades (Cuadro 5.8).

Cuadro 5.8 Número de Planes Reguladores Aprobados

Año de aprobación	Aprobados por el ICT				Aprobados por el INVU	Aprobados por la Municipalidad
	Zona Turística	Zona No Turística	No Turístico y Turístico	Total		
1980-1989	0	1	0	1	1	0
1990-2000	12	2	1	15	9	7
Total	12	3	1	16	10	7

Fuente: Equipo de Estudio JICA con base en la información del ICT (2000)

El Cuadro 5.9 muestra la situación de los planes reguladores aprobados por distrito. Más de la mitad de los planes reguladores están en el distrito Pavón. Cinco planes reguladores han sido elaborados por el ICT para este distrito, incluyendo uno que está en proceso de evaluación por ICT. El lado del océano del distrito de Sierpe tiene un litoral comparativamente amplio cubierto por los planes reguladores. No hay ningún plan regulador para la parte norte de Golfo Dulce.

Cuadro 5.9 Planes Reguladores por Distrito

Unidad Administrativa		No. de Planes Reguladores				Longitud de Litoral (Km) Cubierta por los Planes Reguladores			Longitud de Litoral (%) (planes reguladores /zona total)		
Cantones	Distritos	Zona Turística	Zona No Turística	Zona Mixta	Total	Zona Turística	Zona No Turística	Total	Zona Turística	Zona No Turística	Total
Osa	Pto. Cortés	-	1	-	1	-	0.7	0.7	-	6.6	5.2
	Sierpe (Océano)	1	2	1	4	3.6	3.4	7.0	11.8	85.0	20.3
	Sierpe (Golfo)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Golfito	Pto. Jiménez	2	-	-	2	1.5	-	1.5	3.1	-	2.9
	Golfito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pavón	9	-	-	9	17.8	-	17.8	33.1	-	23.5
Total		12	3	1	16	22.9	4.1	27.0	15.3	10.0	14.2

Nota: Los planes reguladores, que han sido cancelados o están en proceso de evaluación por ICT, no están incluidos en el cuadro. Una lista de planes reguladores para Corcovado-Golfito se presentan en el Capítulo 22.

Fuente: Equipo de Estudio JICA con base en la información del ICT (2000)

5.2.3 Análisis de la Situación Actual de Zonas Declaradas y de los Planes Reguladores

La densidad del alojamiento actual se ha estimado como muy baja, solamente 8.8 habitaciones/Km, ya que la zona costera declarada como zona turística es sumamente extensa (149.8 Km) con respecto al número de alojamientos turísticos existentes (1,316 habitaciones). Aún si todos los planes reguladores fueran llevados a cabo, la densidad del alojamiento sólo alcanzaría a 31.5 habitaciones/Km, lo que significa 2.1 habitaciones/ha. (Cuadro 5.10).

Se puede decir que el área de zonas turísticas declaradas es muy extensa y que el sistema de declaración no está funcionando eficazmente como una guía para el desarrollo de acuerdo a un plan. El desarrollo turístico de baja densidad que cubre un área amplia necesita de grandes inversiones en desarrollos de infraestructura, tales como redes viales. El desarrollo turístico disperso podría tener una influencia negativa en el ambiente natural o en los paisajes.

Los planes reguladores existentes tienen 2.6 veces más habitaciones (instalaciones de alojamiento) que lo actual. La escala de los planes reguladores existentes en lo referente a la capacidad de alojamiento es realista desde el punto de vista de la demanda turística, en parte porque, hasta ahora, relativamente pocos inversionistas han prestado atención al potencial de desarrollo turístico en el área.

Cuadro 5.10 Comparación Cuantitativa de Alojamientos Existentes y Planeados

Cantones	No. de alojamientos turísticos (1999)				Zona turística existente		Escala de planes reguladores existentes		
	(A)		(B)		(C) Longitud de la zona Turística (km)	(D)=(B)/(C) Densidad de Alojamiento (Habitac/Km)	(E) Capacidad de los planes reguladores (Habitaciones)	(F)=(E)/(B) Comparación (existente/Planeada (Veces)	(G) =(E)/(C) Densidad de Alojamiento (Habitac./Km)
	Hoteles	(%)	Habitac	(%)					
Osa**	42	29.8	433	32.9	43.2	10.0	500	1.2	11.6
Pto. Jiménez	24	17.0	159	22.0	48.7	3.3	200	1.3	4.1
Golfito***	75	53.2	724	55.0	57.9	12.5	2,700	3.7	46.6
Total	141	100.0	1,316	100.0	149.8	8.8	3,400	2.6	22.7

Notas: *estimado con el supuesto de que la densidad de desarrollo es de 10 habitaciones/ha

**Distrito de Sierpe y parte de Puerto Cortés

***Distritos de Golfito y Pavón

Fuente: Equipo de Estudio JICA con base en la información del ICT (2000)

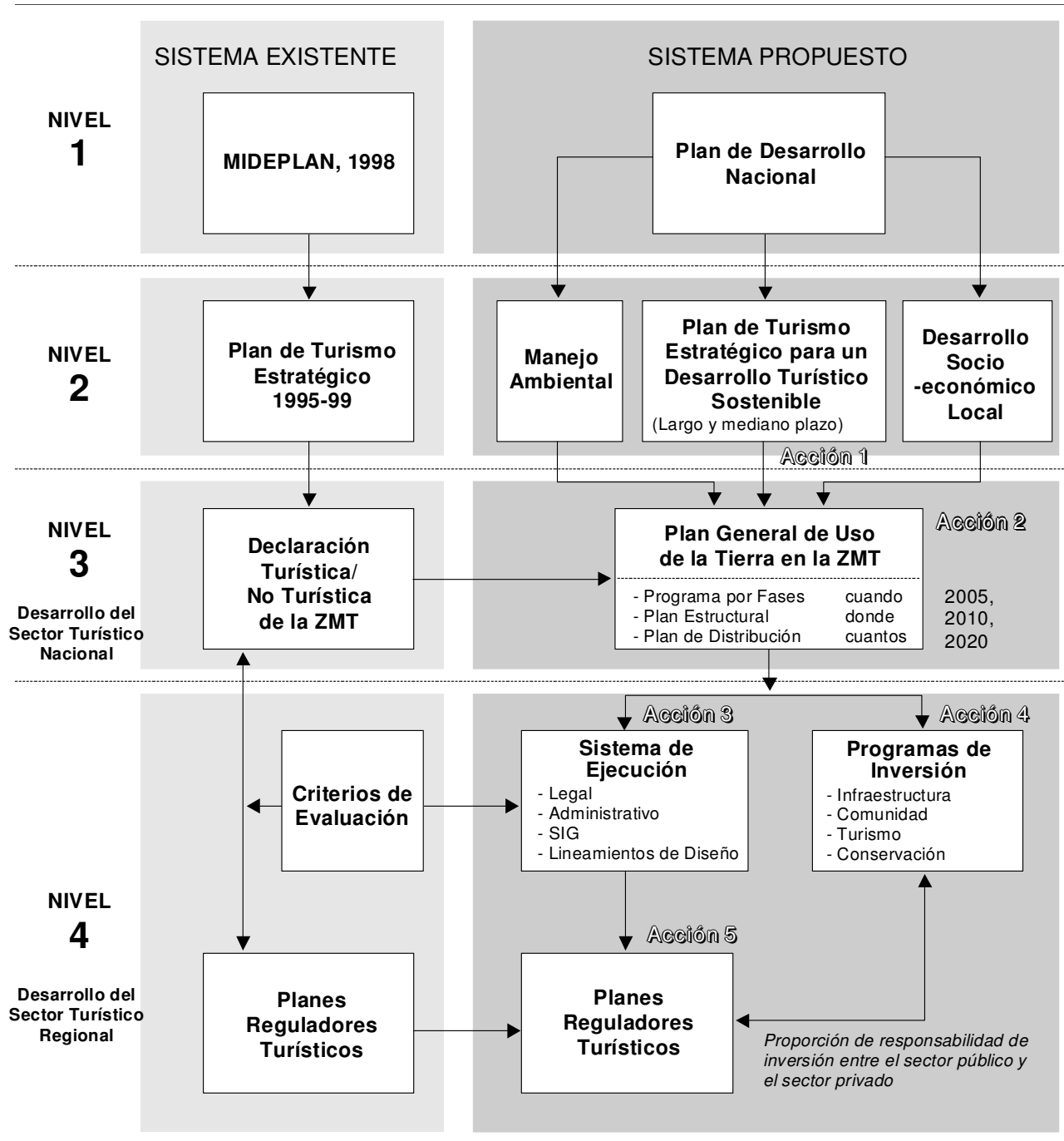
5.3 TEMAS PRINCIPALES EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO Y MANEJO DEL USO DE LA TIERRA EN LAS ÁREAS COSTERAS

Los siguientes temas son identificados con base en las revisiones relacionadas con el “sistema de planeamiento de uso de la tierra” y el análisis de la situación actual en las áreas de estudio:

- ♦ No hay escenarios de desarrollo de largo plazo a nivel nacional o regional con metas cuantitativas para llegadas de turistas e instalaciones de alojamiento turístico.
- ♦ Las zonas costeras declaradas son excesivamente grandes y los planes reguladores están en lugares dispersos. Las declaraciones no están guiando ni controlando el desarrollo turístico en forma efectiva. La infraestructura no puede ser desarrollada efectivamente por los desarrollos turísticos de baja densidad distribuidos en áreas amplias. Adicionalmente, el desarrollo disperso puede tener una influencia negativa sobre el medio ambiente natural y el paisaje.
- ♦ La escala general de los planes reguladores existentes no es realista en términos del número de habitaciones para alojamiento de turistas, y asume una demanda turística excesiva. Esto es causado por el sistema de declaración de zonas que no muestra áreas prioritarias con esquemas de tiempo. Si todas las instalaciones proyectadas para alojamiento fueran construidas, podría ocurrir una severa competencia de precios y muchas empresas fracasarían.
- ♦ La demarcación de los roles del sector público y del sector privado no es claro tanto para la región como para cada área de desarrollo turístico. En términos del sector público, no existe plan de desarrollo o programa de inversiones para el sector total reflejando el interés público, y los planes reguladores no incluyen planes de desarrollo adecuados para ser llevados a cabo por el sector público en el interés público.
- ♦ El manejo del uso de tierras o sistema de regulación para tierras privadas no es claro. Existen tierras privadas dentro de la ZMT, sin embargo, estas tierras no pueden ser identificadas fácilmente. Algunos desarrollos turísticos podrían cubrir no solamente el ZMT sino que también tierras privadas en las tierras del interior, lo que se muestra en algunos de los planes reguladores.

El sistema de planificación existente podría ser modificado de la forma mostrada en la Figura 5.1 para tratar los temas antes mencionados.

Figura 5.1 Sistema Existente para el Uso de las Tierras Costeras y Sistema de Planeamiento Propuesto para el Uso de las Tierras Costeras



- Acción 1** Revisar las estrategias/los escenarios de desarrollo turístico para las regiones
- Acción 2** Establecer planes generales de uso de la tierra con dimensiones de tiempo
- Acción 3** Revisar el sistema de ejecución
- Acción 4** Establecer programas de inversión pública
- Acción 5** Revisar los planes reguladores existentes, si es necesario, de acuerdo con los planes generales de uso de la tierra

5.4 DIRECTRICES PARA UN SISTEMA MODIFICADO DE PLANEAMIENTO Y MANEJO PARA EL USO DE LA TIERRA

Para tratar los temas antes mencionados, se requiere enfrentar los siguientes tres retos para un desarrollo turístico sostenible y sin problemas:

- ♦ Modificar el sistema existente para planificación del uso de tierras,
- ♦ Adoptar el sistema modificado para planificación para mejorar la situación del manejo para uso de tierras, y
- ♦ Promover el plan general para uso de la tierra y desarrollo turístico, basándose en el sistema de planificación modificado, para las agencias gubernamentales relacionadas e inversionistas privados de tal manera que estos entiendan los beneficios y los usen como marco de referencia para el desarrollo.

Los prerequisites para enfrentar estos retos de la planificación y manejo del uso de tierras pueden ser satisfechos de la siguiente manera:

Nivel 2: SECTOR DESARROLLO DEL TURISMO NACIONAL

- (1) Los escenarios de desarrollo regionales (estrategias) necesitan ser establecidos para proveer a cada región con la capacidad meta para instalaciones de alojamiento para turistas y meta cuantitativa para la llegada de turistas.

Nivel 3: SECTOR DESARROLLO DEL TURISMO REGIONAL

- (2) Se debe preparar un plan general de uso de la tierra para cada región, apuntando hacia el turismo sostenible y considerando no solamente los aspectos de desarrollo turístico, sino que también los aspectos ambientales y socioeconómicos locales. Para dicho propósito la participación de los grupos interesados es esencial. No solamente se requiere de la coordinación y resolución de conflictos entre los diferentes participantes en la etapa de planificación sino que se requiere también de una participación sostenida y de un proceso consultivo en la etapa de post-planificación.
- (3) El plan general de uso de la tierra preparado para una región debe tener una dimensión temporal por medio de la sugerencia de áreas de desarrollo prioritarios. Al mismo tiempo, se debería preparar un plan general de uso de la tierra de acuerdo con la capacidad de la región para satisfacer la meta establecida para las instalaciones de alojamiento de turistas a ser dados por el escenario de desarrollo turístico regional.
- (4) El plan general de uso de la tierra podría incluir estrategias para atraer un monto substancial de inversión privada, y ser utilizado para atraer la inversión privada en la región. El plan debe ser lo más flexible y abierto posible para que los inversores puedan acceder a éste con facilidad.

- (5) El plan general de uso de la tierra puede ser utilizado para monitorear desarrollos y cambios en el uso de tierras en las áreas costeras. Los instrumentos y la responsabilidad del monitoreo tienen que ser considerados.
- (6) El plan general de uso de la tierra debe tener regulaciones y ser aplicadas, aún en tierras privadas al interior al igual que en la ZMT en caso de necesidad, por medio de una efectiva cooperación entre las agencias relacionadas.

NIVEL 4: DESARROLLO DE AREAS TURÍSTICAS

- (7) Los programas de infraestructura pública pueden ser preparados en concordancia con las áreas de desarrollo prioritarias a ser especificadas en el plan general de uso de tierras. Para implementar el plan, se han de considerar maneras de promover a las agencias del gobierno central a cargo de la infraestructura. El plan general para uso de la tierra, para atraer la inversión privada, es una de los medios claves por el cual las agencias del gobierno central pueden asumir una actitud seria sobre la inversión pública en infraestructura para el turismo regional.
- (8) El plan general de uso de la tierra puede ser utilizado como guía para modificar los planes reguladores existentes o aprobados al igual que para el examen de nuevos planes reguladores propuestos y sugerir modificaciones para los mismos. Se debe tener en cuenta formas para promover la modificación de los planes reguladores existentes en concordancia con el plan general de uso de la tierra, especialmente con respecto a la financiación del mismo.

5.5 CONSIDERACIONES SOBRE SISTEMAS DE USO DE LA TIERRA PARA PLANES GENERALES DE USO DE LA TIERRA

5.5.1 Introducción

En secciones anteriores de éste Capítulo, se discutieron los tipos de planes de uso de la tierra que se requieren para el desarrollo sostenible y conservación costeros, incluyendo el desarrollo turístico. En la sección 5.5, se investigan los tipos de zonificación de uso de la tierra que son requeridos al nivel de planes generales de uso de la tierra, analizando las implicaciones y propuestas desde tres diferentes perspectivas: desarrollo turístico, desarrollo socioeconómico local y manejo de recursos naturales.

5.5.2 Cambios en el Sistema de Zonificación Considerados desde una Perspectiva de Desarrollo Turístico

(1) Introducción de la Dimensión Temporal y los Conceptos de Desarrollo Concentrado al Sistema Actual de Declaración Turística por Nuevas Zonas de Uso de la Tierra para la Zona Marítimo Terrestre

Bajo el sistema actual de planeamiento de uso de la tierra costera, la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) está dividida en dos categorías, denominadas: 1) zona turística y 2) zona no turística. Sin embargo, algunas áreas de la ZMT no han sido declaradas en alguna categoría. Este sistema se denomina sistema de declaración turística para la ZMT. Utilizando estas categorías de zonas, el ICT y los gobiernos municipales deciden en que áreas de la ZMT se permite comenzar los procesos para elaborar planes reguladores costeros. Esto es, el sistema de declaración turística de la ZMT especifica las áreas particulares en que se permite el desarrollo turístico en la ZMT.

Sin embargo, gran parte de las áreas de la ZMT caen en la categoría de zona turística, y las áreas en la zona turística son mucho más grandes que la demanda real de tierras para instalaciones turísticas en el 2010. Esto significa que el sistema actual de uso de la tierra no indica las áreas en las cuales se debe priorizar el desarrollo turístico.

Otro tema de relevancia señalado en el encabezamiento de esta sección es que el sistema actual de planeamiento de uso de la tierra no tiene dimensión temporal. La zona turística actual es solo una indicación de aprobación para el desarrollo turístico. El sistema de declaración turística no toma en cuenta cuándo debe llevarse a cabo el desarrollo turístico.

Además de lo indicado anteriormente, debido a las razones siguientes, se necesita una designación de tierra más limitada para el desarrollo turístico en el sistema de uso de la tierra costero:

- ♦ Promover el desarrollo de tierras solo para el desarrollo de instalaciones turísticas y de infraestructura en las áreas costeras,
- ♦ Promover la eficiencia en la provisión de infraestructura en vista de las limitaciones presupuestarias de los gobiernos central y locales,
- ♦ Mantener o restaurar los hábitats naturales en las áreas costeras lo máximo posible para mejorar el potencial del turismo natural.

Por ello se recomienda introducir los conceptos “Desarrollo Concentrado” en el sistema de zonificación para el plan general de uso de la tierra.

(2) Fortalecimiento del Control del Desarrollo sobre Grandes Áreas de la ZMT

El sistema de zonificación propuesto en la sección anterior hace frente solo al problema que el sistema actual permite el desarrollo turístico expandido ampliamente a lo largo de la ZMT. Sin embargo, nuestro inventario de instalaciones turísticas revela que algunas instalaciones han sido construidas no solo en la ZMT, sino también en áreas al interior de la ZMT. Para las áreas de la ZMT se supone que los planes reguladores regulan el uso de la tierra y el desarrollo. Por otra parte, las áreas al interior de la ZMT no tienen medidas efectivas de control de uso de la tierra. Esto significa que aún cuando el plan general de uso de la tierra estipule ciertas áreas para el desarrollo turístico, tal acumulación de instalaciones turísticas no podría ocurrir en parte debido a influencias negativas (como por ejemplo, problemas de tierras) de la ZMT y en parte por haber más áreas potenciales para instalaciones turísticas fuera de la ZMT.

Para enfrentar estos problemas, es necesario crear una medida integral o método para lograr lo siguiente:

- ♦ Guiar la concentración del Desarrollo en la ZMT a lo largo de la costa, por la reducción del tamaño de la zona turística común, bajo el sistema actual de declaración turística, e
- ♦ Introducir algunas medidas de control de uso de la tierra al interior de la ZMT.

Una manera de lograr ambas es introducir un sistema de “Centros de Turismo” en las áreas costeras que cubran tanto la ZMT y su zona interior inmediata.

5.5.3 Cambios en el Sistema de Zonificación Considerados desde una Perspectiva de Desarrollo Socioeconómico Local

La zonificación del uso de la tierra en el sistema actual declara solo “uso turístico” y “uso no turístico”. El uso de la tierra para asentamientos comunitarios y desarrollo socioeconómico local no está explícitamente considerado en la formulación de planes reguladores costeros. En

muchos casos, los usos de la tierra y las oportunidades de desarrollo para las comunidades locales no son asegurados a través de planes reguladores costeros. Con respecto a esto, se consideran los siguientes tres puntos para cambios en la zonificación de uso de la tierra.

1) Asentamientos Comunitarios Locales e Instalaciones Públicas

El plan general de uso de la tierra debe designar las zonas para asentamientos comunitarios locales y sus instalaciones públicas si hay comunidades dentro o al interior de la ZMT. De acuerdo con el plan general de uso de la tierra, los terrenos para asentamientos de pobladores locales e instalaciones públicas tienen que ser incluidos en los planes reguladores y las concesiones serán otorgadas a los pobladores locales.

2) Espacio Público y Comercial

El plan general de uso de la tierra debe designar el Espacio Público y Comercial, en los que los espacios públicos con instalaciones comerciales de pequeña escala (restaurantes, cafeterías, tiendas de recuerdos, etc.) serán desarrollados para crear vías atractivas para las actividades comunitarias locales, al igual que para los turistas. Las tierras serán reservadas como terrenos públicos y las municipalidades u otras instituciones públicas deben desarrollarlas y manejarlas.

3) Desarrollo Turístico Basado en la Comunidad

El plan general de uso de la tierra debe designar zonas de desarrollo turístico para las comunidades locales. Esto favorece particularmente los desarrollos llevados a cabo por iniciativas de la comunidad. A nivel de planificación reguladora, las tierras serán reservadas como terrenos públicos para los siguientes usos de la tierra:

- ♦ Instalaciones de alojamiento turístico manejadas por comunidades o cooperativas
- ♦ Centros de Artesanías Indígenas, Museo Indígena, etc.

5.5.4 Cambios en el Sistema de Zonificación Considerados desde una Perspectiva del Manejo de Recursos Naturales

La ZMT está dividida en las siguientes seis zonas de uso de la tierra, que reflejan las diferentes condiciones ambientales que se presentan en la ZMT o adyacente a esta. Algunas áreas son consideradas adecuadas para varios tipos de desarrollo turístico, mientras que otras áreas requieren conservación o controles especiales para proteger los recursos naturales, y complementan las áreas naturales protegidas por MINAE.

Zonas de Conservación del MINAE

Áreas Naturales Protegidas –	Parques Nacionales, Refugios de Vida Silvestre, Humedales, Zonas Protectoras, etc. (e incluyen sitios designados internacionalmente, p. e. Sitios Ramsar).
Humedales –	Todos aquellos que están legalmente protegidos y registrados en su mayoría por MINAE.

Zona Natural en la ZMT

Áreas Naturales ICT-Municipalidad

Áreas de la ZMT en las cuales la vegetación natural se regenera o se restaura, no permitiendo mayor desarrollo. Sin embargo, las viviendas e instalaciones existentes podrán permanecer en el área.

El Equipo de Estudio de JICA elaboró mapas para mostrar la vulnerabilidad ambiental en las áreas costeras. Con base en la sensibilidad ambiental, el plan general de uso de la tierra debe designar zonas naturales en las que se regenere o restaure la vegetación natural y no permitir desarrollos.

Además, la vulnerabilidad ambiental sugiere qué tipos de desarrollo han de evitarse en las áreas costeras y qué medidas de mitigación son necesarias para ciertos tipos de desarrollo.

5.6 PLAN GENERAL DE USO DE LA TIERRA Y PLANES REGULADORES

5.6.1 Puntos Claves del Plan General de Uso de la Tierra para Guiar los Planes Reguladores: Consideraciones sobre Zonas de Uso de la Tierra

El Plan General de Uso de la Tierra está elaborado a nivel regional. Es para guiar la formulación de planes reguladores a nivel local. Si bien el Plan General de Uso de la Tierra no se puede utilizar como un instrumento administrativo y legal para regular directamente los usos de la tierra actuales, el plan regulador sí tiene tales funciones administrativas y legales. Por esta razón, el Plan General de Uso de la Tierra debe ser preparado cuidadosamente para guiar la elaboración de los planes reguladores.

Como fue descrito en secciones anteriores de este capítulo, se ha elaborado una gran cantidad de planes reguladores que cubren una amplia extensión de ambas zonas costeras de Guanacaste Sur y Corcovado-Golfito. Sin embargo, muchos de los planes reguladores existentes tienen algunos problemas.

Ante esto, los Planes Generales de Uso de la Tierra para Guanacaste Sur y Corcovado-Golfito deben proveer puntos claves para guiar el análisis y revisión de los planes reguladores existentes. Los nuevos planes reguladores en la región también deben ajustarse con estos puntos claves de los planes generales de uso de la tierra.

El Plan General de Uso de la Tierra debe indicar lo siguiente para guiar la formulación de los planes reguladores ya existentes y los nuevos:

- (1) A nivel regional, las áreas en las cuales desarrollar turismo, conservar o restaurar elementos naturales en los próximos 10 años, y áreas en donde desarrollar a futuro después del 2010 .

El Plan General de Uso de la Tierra debe mostrar claramente las áreas en las que no se permitirán solicitudes para planes reguladores con el propósito de cualquier tipo de desarrollo. En el Plan General de Uso de la Tierra se deben ubicar las Zonas Naturales y las Zonas para Desarrollo Futuro.

- (2) Dentro de cada Área de Turismo (o Centro de Turismo), ubicar un lugar central (o más de un lugar central) para las atracciones turísticas para el Área, y ubicar los sitios donde desarrollar más intensivamente instalaciones turísticas, tales como hoteles.

El Plan General de Uso de la Tierra debe especificar claramente los lugares en donde se localizan las áreas núcleo para atracciones turísticas en cada Centro de Turismo. También debe mostrar las áreas en donde se debe ubicar el desarrollo intensivo de

instalaciones turísticas. En los planes reguladores y los planes generales de uso de la tierra actuales, no hay indicaciones claras de tales áreas. En este sentido, los planes reguladores y los planes generales de uso de la tierra existentes no han contribuido a la formación de centros turísticos atractivos. El Estudio de JICA recomendará nuevas zonas de uso de la tierra para resolver este problema.

- (3) Dentro de cada Área de Turismo (o Centro de Turismo), ubicar tierras para instalaciones públicas y áreas de asentamiento para la gente local.

Para permitir el desarrollo de los núcleos de atracciones turísticas y el desarrollo intensivo de instalaciones turísticas, se deben reubicar algunas viviendas e instalaciones públicas existentes para las comunidades locales. Para facilitar el desarrollo fluido y evitar problemas serios, es importante que los planes reguladores aseguren áreas especiales para tales reubicaciones dentro de la ZMT, mientras sea necesario tratar de encontrar tierras para reubicación fuera de la ZMT.

5.6.2 Utilización de Planes Reguladores para la Formulación de Centros de Turismo

El Estudio de JICA identificó áreas importantes para el desarrollo turístico como Centros de Turismo en las Regiones de Guanacaste Sur y Corcovado-Golfito. Los Centros de Turismo cubren partes de la Zona Marítimo Terrestre y zonas interiores. Para las ZMTs, la Ley de Zona Marítimo Terrestre otorga autoridad al ICT para diseñar planes generales de uso de la tierra. Los Planes Generales de Uso de la Tierra actuales son elaborados de acuerdo con esta Ley.

Este Estudio de JICA ha formulado planes generales de uso de la tierra en zonas interiores de la ZMT dentro de Centros de Turismo, que son similares a los Planes Generales de Uso de la Tierra de la ZMT. En realidad, las dos partes de los planes generales de uso de la tierra son integrados para formar un Centro de Turismo. La parte del Plan que se relaciona con las zonas interiores de la ZMT podría ser utilizada como referencia cuando se formulen planes reguladores prospectivos.

Se recomienda que cualquiera de los dos siguientes sistemas de planes reguladores sea utilizado para cubrir el área total de un Centro de Turismo con planes reguladores:

(1) El sistema existente de planes reguladores urbanos

El sistema existente de planes reguladores urbanos debe aplicarse a las zonas interiores de las ZMTs, las cuales, en su mayoría, son parte de distritos urbanos en las áreas de estudio. Por otra parte, las ZMTs de un Centro de Turismo podrían ser cubiertas por el sistema existente de planes reguladores costeros. Como resultado, toda el área de un Centro de Turismo puede ser cubierta por dos planes reguladores, bajo dos sistemas diferentes.

(2) Un nuevo sistema de planes reguladores para cubrir todo el Centro de Turismo

Se debe inventar un nuevo sistema de planes reguladores para elaborar un plan regulador integrado que cubra las ZMTs y sus zonas interiores dentro de Centros de Turismo identificados.

Figura 5.2 Establecimiento de Centros de Turismo

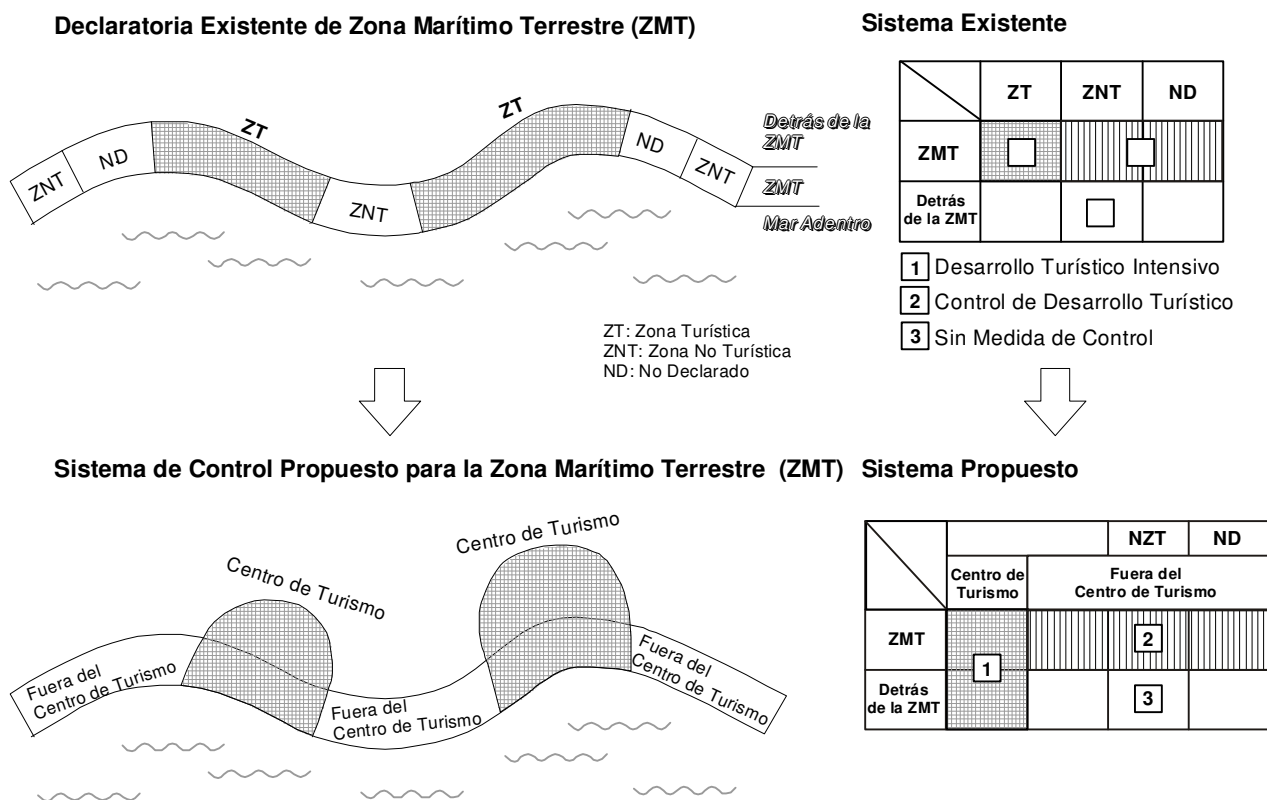
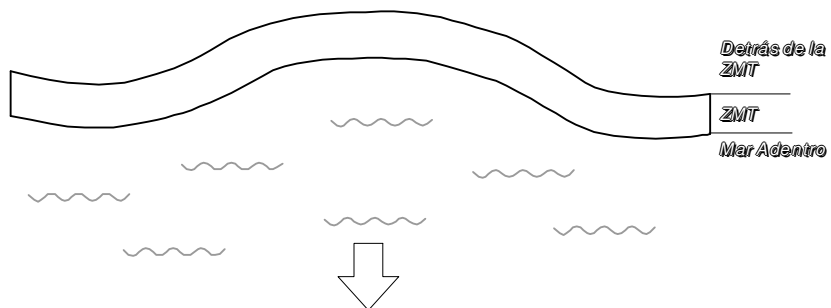
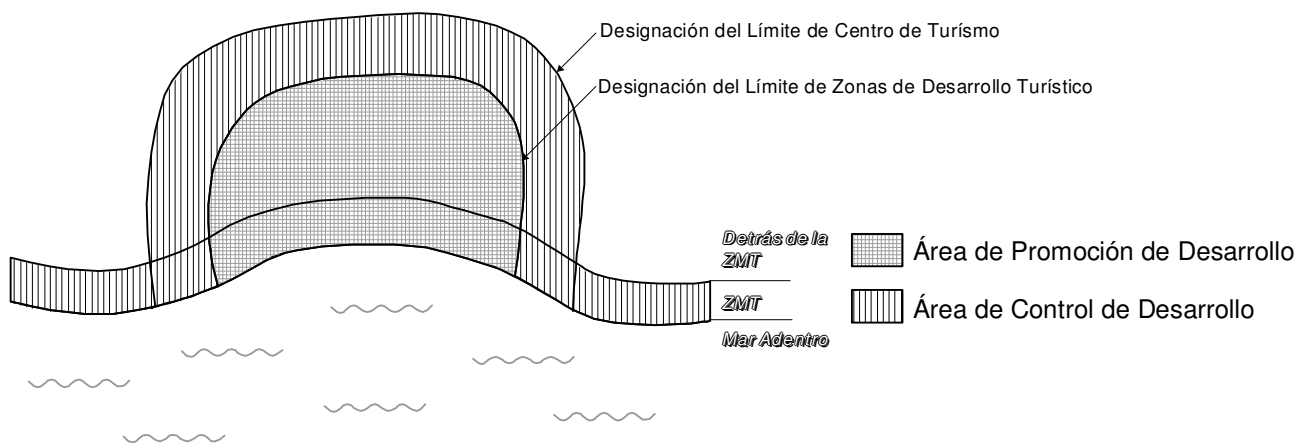


Figura 5.3 Formulación de Centros de Turismo y Utilización de Planes Reguladores

Declaratoria Existente de Zona Marítimo Terrestre (ZMT)



Sistema de Control Propuesto de Zona Marítimo Terrestre (ZMT) y Zonas Interiores de la ZMT



5.7 ZONAS DE USO DE LA TIERRA RECOMENDADAS PARA PLANES GENERALES DE USO DE LA TIERRA

5.7.1 Un Sistema de Zonificación de Uso de la Tierra para Planes Generales de Uso de la Tierra en Zona Marítimo Terrestre

Con base en las discusiones presentadas en las secciones 5.5 y 5.6, se recomienda un sistema de zonificación de uso de la tierra que consista en las siguientes zonas para planes generales de uso de la tierra:

(3) Zona de Desarrollo Turístico [T]

Área Núcleo para Atracciones Turísticas (**TAN**)

Área Planificada para el Desarrollo Turístico (**TAP**)

Área para el Desarrollo Turístico Espontáneo (**TAE**)

*Área Comercial relacionada con Turismo Local en el Área Núcleo para Atracciones Turísticas (**TAC**)

*Área de Desarrollo de Cabinas Locales (**TCD**)

(4) Zona para la Comunidad [C]

Área Núcleo para la Comunidad (**CAN**)

Área Residencial Comunitaria (**CAR**)

*Área Pequeña para Residentes Locales (**CAP**)

*Base para Pescadores Artesanales (**CBP**)

(5) Zona Mixta [M]

Área Mixta para el Turismo y la Comunidad (**MIX**)

(6) Zona Natural [N]

Área Natural del ICT - Municipalidad (**NIM**)

*Base de Actividades Turísticas de Día (**NAD**)

(7) Zona Futura [F]

Área para Desarrollo Futuro (**FAD**)

Nota: Los asteriscos (*) indican sitios específicos de ubicación de terrenos. Los nombres de zonas sin asterisco indican una zonificación general.

Cuadro 5.11 Zonas de Uso de la Tierra para el Plan General de Uso de la Tierra

Zona Extensa de Uso de la Tierra	Zona Detallada de Uso de la Tierra
Zona de Desarrollo Turístico [T]	Área Núcleo para Atracciones Turísticas (TAN) Área Planificada para el Desarrollo Turístico (TAP) Área para el Desarrollo Turístico Espontáneo (TAE) *Área Comercial relacionada con Turismo Local (TAC) *Área de Desarrollo de Cabinas Locales (TCD)
Zona Mixta [M]	Área Mixta para el Turismo y la Comunidad (MIX)
Zona para la Comunidad [C]	Área Núcleo para la Comunidad (CAN) Área Residencial Comunitaria (CAR) *Área Pequeña para Residentes Locales (CAP) *Base para Pescadores Artesanales (CBP)
Otra Zona [O]	Otra Área de Uso de la Tierra (OAT)
Zona Futura [F]	Área para Desarrollo Futuro (FAD)
Zona Natural [N]	Área Natural del ICT - Municipalidad (NIM) Área Natural Privada (NAP) * Base de Actividades Turísticas de Día (NAD)
Zona Urbana [U]	
Humedal [H]	
Área Natural Protegida del SINAC [S]	
Reserva Indígena [I]	
Zona Limitada de Protección Fronteriza [P] (zona inalienable)	

Nota: Los asteriscos (*) indican sitios específicos de ubicación de terrenos. Los nombres de zonas sin asterisco indican una zonificación general.

5.7.2 Descripción de Zonas de Uso de la Tierra Recomendados para la ZMT en los Planes Generales de Uso de la Tierra

Área Núcleo para Atracciones Turísticas (TAN): Es el Centro de la zona turística, con instalaciones comerciales (restaurantes, cafeterías, bares, tiendas de regalos, abastecedores) e instalaciones públicas (espacio público para comidas y puestos de suvenirs, centro de información turística, parqueos públicos, estación de autobuses, baños públicos, instalaciones de servicios sanitarios y basureros)

Área Planificada para el Desarrollo Turístico (TAP): Son áreas con desarrollo de densidad de hoteles relativamente alta y mediana. Se deben preparar lotes grandes de terreno e infraestructura para atraer la inversión privada en hoteles de tamaño mediano. Los pobladores existentes y otros deben ser reubicados de estas áreas.

Área para el Desarrollo Turístico Espontáneo (TAE): Son áreas de desarrollo de instalaciones turísticas con densidades relativamente bajas (hoteles, cabinas y otros negocios relacionados con el turismo). Sin embargo, no se realizan esfuerzos para atraer instalaciones turísticas en esta área.

Área Mixta para el Turismo y la Comunidad (MIX): Áreas de desarrollo de instalaciones con densidades relativamente bajas (hoteles, cabinas y otros negocios relacionados con el turismo), que permiten a las áreas comunitarias existentes (viviendas e instalaciones públicas) y pequeños negocios (cabinas y tiendas) permanecer donde están. Como resultado de esto, se induciría el desarrollo mixto de turismo y comunidad a densidades relativamente pequeñas y bajas.

***Área Comercial relacionada con Turismo Local en el Área Núcleo para Atracciones Turísticas (TAC):** Esta no debe cubrir toda el área especificada, pero la designación indica, a nivel del planeamiento regulador, que en el área existe la necesidad de una ubicación especial de terrenos para el comercio relacionado con el turismo para las comunidades locales.

***Área de Desarrollo de Cabinas Locales (TCD):** Esta no debe cubrir toda el área que está especificada, en la etapa de planeamiento regulador, pero la designación indica que en el área hay una necesidad para una ubicación especial de terrenos para el desarrollo de cabinas mediante iniciativas de las comunidades.

Áreas Núcleo para la Comunidad (CAN): Áreas en donde se deben preservar las instalaciones públicas y comerciales existentes para los pobladores locales. Si fuera necesario, se deben asegurar terrenos adicionales para estas funciones en la etapa de planeamiento regulador, especialmente para la reubicación de instalaciones públicas existentes de áreas designadas como TAN y TAP.

Área Residencial Comunitaria (CAR): Áreas en las que los asentamientos existentes para los pobladores locales se deben preservar. Si fuera necesario, se deben asegurar tierras adicionales para este propósito en la etapa de planeamiento regulador, especialmente para la reubicación de viviendas de pobladores locales de las áreas designadas como TAN y TAP.

***Área Pequeña para Residentes Locales (CAP):** Esta no debe cubrir toda el área que está especificada, pero la designación indica que en el área hay una necesidad para una ubicación especial para las áreas de viviendas de pobladores en la etapa de planeamiento regulador. Esta categoría de uso de la tierra se especifica en las áreas fuera del Centro de Turismo. Ya que es difícil identificar todas las viviendas existentes, se deben estudiar cuidadosamente para delimitar estas áreas en la etapa de planeamiento regulador.

***Base para Pescadores Artesanales (CBP):** Esta no debe cubrir toda el área que está especificada, pero la designación indica que en el área existe la necesidad de una ubicación especial de terrenos para una base para pescadores artesanales, tales como un centro de acopio y un punto de atraque para los botes.

Área Natural del ICT – Municipalidad (NIM): Áreas en las que la vegetación natural se debe conservar o restaurar y no permitir un desarrollo posterior. Sin embargo, las viviendas e instalaciones existentes podrán permanecer en el área. Se permite el turismo y actividades recreativas de día.

***Base de Actividades Turísticas de Día (NAD):** Esta no debe cubrir toda el área que está especificada, pero la designación indica que incluso en el área de NIM, se permite la ubicación especial de terrenos para actividades turísticas y recreativas de día.

Área para Desarrollo Futuro (FAD): Áreas reservadas para desarrollo futuro después del 2010. Para decidir si las FAD pueden ser o no pueden ser utilizadas para desarrollo, es necesario revisar el plan general de uso de la tierra.

Consideramos que estas zonas de uso de la tierra se pueden aplicar no sólo a las Regiones de Guanacaste Sur y Corcovado-Golfito, sino que también a otras regiones costeras con potencial de desarrollo turístico en Costa Rica.

Aunque las áreas naturales protegidas por el SINAC y humedales de las costas no son parte de las Zona Marítimo Terrestre, están delineados en el Plan General de Uso de la Tierra.

Área Natural Protegida del SINAC (S): Áreas Naturales Protegidas a cargo del SINAC del MINAE.

Humedales (H): Los Humedales costeros registrados por el MINAE, o identificados por el Estudio JICA.

5.7.3 Zonas de Uso de la Tierra para Planes Generales de Uso de la Tierra en Áreas Interiores de la Zona Marítimo Terrestre

Las mismas categorías de zonas de uso de la tierra para la ZMT se pueden utilizar para planes generales de uso de la tierra en áreas interiores de la ZMT. Algunas categorías tales como TAC y CBP, no son aplicables a las áreas interiores.

Además de las zonas de uso de la tierra mencionadas anteriormente, la siguiente categoría de uso de la tierra se utiliza para las áreas interiores:

Otras Áreas de Uso de la Tierra (OAT): Áreas para tipos de uso de la tierra o desarrollo no relacionados con turismo. La agricultura, la ganadería y las plantaciones forestales se pueden incluir en esta categoría.