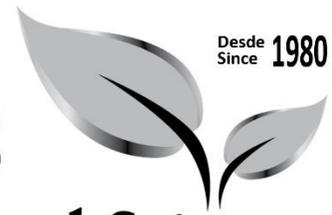




Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Desafíos de planificación para el desarrollo turístico costero

Planning Challenges of the Coastal Tourism Development

Alberto Sánchez ^a

^a El autor es biólogo y administrador de empresas, es funcionario del Instituto Costarricense de Turismo, Costa Rica.

Director y Editor:

Dr. Eduardo Mora-Castellanos

Consejo Editorial:

Enrique Lahmann, UICN , Suiza

Enrique Leff, UNAM, México

Marielos Alfaro, Universidad Nacional, Costa Rica

Olman Segura, Universidad Nacional, Costa Rica

Rodrigo Zeledón, Universidad de Costa Rica

Gerardo Budowski, Universidad para la Paz, Costa Rica

Asistente:

Rebeca Bolaños-Cerdas



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

DESAFÍOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO COSTERO

RESUMEN

Se describe los desafíos actuales de la planificación en la zona costera haciendo énfasis en el caos y la anarquía existentes en los litorales a pesar de la existencia de la ley 6.043 sobre la zona marítimo-terrestre. Además, se estructura la estrategia de ordenamiento nacional con requerimientos de calidad y sostenibilidad tanto como sus relaciones con el nivel regional y local. En la planeación nacional se llama la atención sobre la importancia de la consecuencia de lineamientos vinculantes entre niveles para el cumplimiento del *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2002-2012* puntualizando en los argumentos que justifican la elaboración de planes reguladores integrales por centros de desarrollo. Finalmente, se menciona la funcionalidad del bosque costero del estado para garantizar paisajes turísticos del futuro y la problemática actual de determinación de esos límites por la autoridad de los recursos naturales.

The article describes the current challenges related to the planning in the coastal areas emphasizing the chaos and anarchy existing nowadays in those areas where the 6.043 law on marine-coastal zone applies. The strategy of national regulation with requirements of quality and sustainability as well as the relationships at regional and local levels is structured. In the national planning, it focuses on the importance of the effects of binding guidelines among different levels in the fulfillment of the National Plan of Sustainable Tourism 2002-2012, making special emphasis on the arguments that justify the process of carrying out integral regulation plans in each of the development centers inside the tourism units. Finally, it mentions the functionality of the coastal forest to guarantee tourist landscapes for the future and the current problematic in determining those borders by the Government.

Alberto Sánchez Sáenz, biólogo y administrador de empresas, es funcionario del Instituto Costarricense de Turismo.

por ALBERTO SÁNCHEZ

Las estrategias y acciones de los gobiernos nacionales y locales, y de las organizaciones locales, para sacar adelante el desarrollo turístico costero parten del principio de que éste es el medio por excelencia que el país tiene para utilizar eficientemente su acervo natural y cultural con el objetivo de generar riqueza que se traduzca en beneficios reales para toda la sociedad costarricense. El objetivo de las siguientes líneas es contribuir a formar opinión sobre los principales desafíos que hoy enfrentamos y las posibles alternativas de solución propuestas para ordenar la dinámica turística en nuestras playas.

Antecedentes históricos

La norma de la *milla marítima*, cuyo sentido es reservar al estado terrenos de hasta una milla de ancho destinados al uso público en ambos litorales, existe desde la Colonia, y su sentido es recuperado por *Ley de zona marítimo terrestre*, promulgada en 1977. Hasta los años ochenta, poca o ninguna importancia revestía el desarrollo turístico en las costas; e incluso en la década de los noventa la planificación reguladora se realizó sin una guía oficial¹, con criterios parciales y en forma desordenada respondiendo a intereses particulares de obtención de terrenos en la playa más que a intereses de resguardo del patrimonio nacional para todos los costarricenses. El tiempo ha demostrado que la *Ley de zona marítimo terrestre* es una de las más visionarias de su época, ya que permite la democratización del espacio y garantiza el libre acceso de los costarricenses a las playas del país. Además,

¹ No existían ni los planes de uso de la tierra y desarrollo turístico ni los planes nacionales que se mencionan en el artículo 26 de la Ley de zona marítimo terrestre.

los sitios declarados de aptitud turística² dan facilidades para la recreación de turistas domésticos y extranjeros.

Ante “situaciones de anarquía”³ y desorden en litorales, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en su papel de superior y general vigilancia⁴ ha aprendido la lección del tiempo y, junto a los administradores de gobiernos municipales⁵, ha evolucionado su nivel de intervención y de administración de la zona costera ejecutando mecanismos de control del desarrollo a través de la planificación que discutiremos en el siguiente punto.

Jerarquía del planeamiento costero

En 2001 se publicó e inició la ejecución del *Plan de desarrollo turístico sostenible 2002-2012*, dejando claro que el modelo de turismo que queremos para todos los espacios geográficos, tanto litorales como continentales, debe de guardar las siguientes condiciones básicas: (1) Ser sostenible: el modelo de turismo que se desarrolla debe ser lucrativo, proteger el ambiente y respetar la cultura y valores de nuestro pueblo;⁶ el crecimiento debe estar basado en la diferenciación y diversificación de productos utilizando la imagen natural del país. (2) Ser de alta calidad: la calidad debe ser el fundamento de la diferenciación del producto y un instrumento de competitividad entre destinos nacionales, para ello los oferentes de servicios turísticos deben potenciar las capacidades de su recurso humano para que las experiencias de sitio se traduzcan siempre en la mejor promoción de nuestro país. Sostenibilidad y calidad son dos ejes transversales sobre los cuales se debe articular todo el concepto de competitividad del país como destino turístico, por lo que se consideran siempre parte integral de cada una de estas cuatro dimensiones⁷: ordenación,

Figura 1. Jerarquía del planeamiento costero y continental



consolidación, diversificación y promoción (ver figura 1).

La estrategia de adopción de un sistema de planificación lógico es el primer paso dado dentro del espacio turístico con el fin de ordenar éste. La zona costera hoy cuenta con lineamientos claramente establecidos por el *Plan de uso de la tierra y desarrollo turístico de la unidad turística*⁸ y éste a su vez recibe directrices y políticas claras del *Plan nacional de desarrollo turístico 2002-2012* (figura 2).

Figura 2. Organigrama para el desarrollo turístico de zonas costeras⁹



² Se realizan los procesos de declaración para todo el país bajo el fundamento de que todos los espacios costeros son de aptitud turística.

³ Así descrito por el *Estudio para el Plan de Uso de la Tierra en las zonas costeras de las unidades de planeamiento turístico en la República de Costa Rica*. JICA-ICT. Enero 2001.

⁴ Artículo 2 de *Ley de zona marítimo terrestre*.

⁵ Artículos 3 y 35 de *Ley de zona marítimo terrestre*.

⁶ Capítulo 4 de la *Actualización del Plan de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012*. Marzo de 2006.

⁷ Capítulo 5 de la *Actualización del Plan de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012*. Marzo de 2006.

⁸ Según artículo 26 de Ley y 17 del Reglamento de la *Ley de zona marítimo terrestre*, en “Normas que regulan las actividades turísticas” (pág. 170-188).

⁹ Tomado del Capítulo 5. *Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2002-2012* modificado por el autor. Pág. 84. 2006.

Bajo el nivel jerárquico del *Plan nacional*, los planes de uso de la tierra son instrumentos para dirigir el desarrollo de productos, inversión en planta física y manejo ambiental y social en el nivel de la unidad turística regional. La técnica consiste en identificar la zonificación correspondiente a centros de turismo y, dentro de estos nodos, elaborar planes reguladores que deben ser de carácter integral.

Como se observa, los planes de desarrollo urbano local son también parte de las unidades turísticas adyacentes a los 200 metros de la zona costera; por lo tanto, los planes reguladores urbanos son parte fundamental del cumplimiento de la planificación local, regional y nacional. Aun más, la *Ley de planificación urbana*¹⁰ le da potestad a las municipalidades para elaborar planes reguladores urbanos. Otra normativa también establece que los planes dentro de parques nacionales -llamados de *manejo*- son requeridos para los objetivos de este sector.

La lógica del esquema de la figura 2 solamente tiene sentido si se observa un ordenamiento incluyente, donde las áreas protegidas son los atractivos motivadores, los centros urbanos la esencia del intercambio cultural y la playa el sector donde el visitante tiene el espacio para disfrutar con servicios básicos de alta calidad. Por lo tanto, todos los componentes están interrelacionados conformando un sentido de sostenibilidad desde el punto de vista del desarrollo turístico.

Centros turísticos

Los espacios geográficos delimitados por centros de turismo tienen la función de identificar los sitios donde potencialmente se puede desarrollar productos turísticos comercialmente exitosos hacia donde se deben dirigir inversiones públicas como carreteras, aeropuertos, acueductos rurales, puentes, telecomunicaciones, tendido eléctrico, etcétera. También permiten seleccionar sitios de interés para la comunidad y áreas de protección absoluta de la naturaleza para el mejoramiento del paisaje natural. Es

Figura 3. Centros turísticos de la unidad Guanacaste Sur



preciso indicar que no todos los segmentos de la unidad tienen la condición de ser centro de desarrollo, puesto que para delimitarlos se valora los inventarios de patrimonio turístico recientes y la potencialidad del mercado acorde a lo proyectado por el *Plan nacional*.

Los centros de turismo son también los espacios sobre los que existe un esfuerzo de atracción de inversiones de capital y hacia donde una nueva generación de incentivos debe estar dirigida si se quiere desarrollar adecuadamente y en forma concentrada. En la figura 3 se observa los tres centros turísticos delimitados dentro de la unidad turística Guanacaste Sur: Sámara-Carrillo, Nosara-Garza y San Miguel-Coyote.

En resumen, las ventajas de los centros turísticos dentro de una unidad son que: se identifica las áreas que se puede usar y las que deben ser patrimonio natural del estado¹¹; se usan para la administración ambiental del sector; se concentra territorialmente impulsando el desarrollo y participación local; se identifica prioridades de inversión pública; se orienta la inversión privada acorde con el modelo de desarrollo deseado por los locales y nacionales, y sirven de base para los programas de mercadeo y competitividad al asociarse a una imagen de destino.

Planes reguladores integrales

El exceso de documentos “planes reguladores” no integrales sin aprobar de pequeños seg-

¹⁰ Ley de planificación urbana.

¹¹ El Plan de uso de la tierra de Guanacaste Sur determinó que un frente costero de 108 kilómetros de costa son área natural protegida para el turismo. ICT-Municipalidad. JICA-ICT. 2001.



Costa costarricense

Gregory Basco

mentos de litoral ha contribuido a la situación de caos costero actual. Ello se refleja en los múltiples segmentos de costa con planes reguladores parciales cuyos interesados presionan por la obtención de concesiones del sector amojonado y planificado con recursos privados.

Siendo la planificación del territorio un asunto de potestad y función pública, debería recuperarse la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional ¹². A nivel nacional, siguiendo el esquema de planificación nacional de la figura 1, se realiza la confección de nuevos planes reguladores integrales que permiten: (1) asegurar tierras para atraer la inversión privada en hoteles, especialmente de tamaño mediano y de calidad alta; (2) preparar centros de atracciones en áreas turísticas para promocionar el desarrollo de áreas turísticas atractivas; (3) destinar tierras para las comunidades y gente local existente de tal manera que puedan permanecer en las áreas, y (4) acomodar gente reubicada de las áreas para hoteles y centros de atracciones.

Es preciso recalcar que todo centro turístico

en el litoral debe estar cubierto por un plan regulador integral que fusione planes reguladores segmentarios y establezca una sola visión para el destino en sí mismo. La tarea ya la inició el ICT con la elaboración de siete de estos ordenamientos en el Caribe, Guanacaste Sur y Corcovado, pero quedan pendientes los sectores costeros del Pacífico Central y de Guanacaste Norte, que son zonas de alta demanda turística.

Bienes raíces en el litoral

A nivel nacional, cerca del 60 por ciento de la zona marítimo terrestre (*zmt*) ya ha sido abarcada por planes reguladores costeros, y está a la espera de la inversión turística o compradores de tierras. Las instalaciones turísticas han sido desarrolladas no solamente en la zona restringida sino también detrás de la *zmt*, la que no está sujeta al control de la *Ley de zona marítimo terrestre* sobre el uso de la tierra. Este panorama presiona la permanencia de las poblaciones locales en términos de mercado; y algunos de los residentes dueños de tierra toman la decisión de vender sus terrenos privados fuera de la *zmt*, y otros que no cuentan con los medios para

¹² OJ-096-2005. Procuraduría General de la República.

pagar una planificación costera¹³, amojonamiento y trámites legales ceden ante inversionistas de bienes raíces su derecho de posesión¹⁴. El aspecto anotado tiene impactos negativos en la sostenibilidad del producto al tratarse de desplazamientos “hormiga” de pueblos completos que son sustituidos por planta turística que excluye el elemento humano del destino, convirtiéndose en destinos turísticos sin gente.

El impacto de la sustitución de pueblos por planta turística hace también que a corto plazo el turismo doméstico pueda ser excluido de los principales destinos turísticos si consideramos que las presiones del mercado tienden a disparar los precios por encima del presupuesto nacional que se dedica a la recreación por parte de la mayoría de los hogares costarricenses¹⁵. Por ello es fundamental que la delimitación de centros turísticos descubra y/o consolide sitios de especialización en turismo interno para que luego se puedan enfocar esfuerzos en la promoción de destinos a la medida del mercado nacional.

Existe un mercado clandestino de oferta y demanda internacional que eleva los precios de terrenos en sectores que aún no cuentan con derechos de concesión, lo que indica que en materia de compra y venta de esos derechos la seguridad jurídica no está garantizada a los potenciales inversionistas.

Patrimonio natural del estado

El bosque costero como patrimonio natural del estado tiene la función de garantizar los paisajes en accidentes geográficos y/o manglares, rías y marismas que mejoran el producto turístico a futuro dentro de su sistema de manejo planificado mostrado en la figura 2. La interpretación de actividades de ecoturismo que se puede realizar en las zonas costeras según la Procuraduría General de la República¹⁶ reza que “los bosques y terrenos forestales ubicados en la zona marítimo terrestre, dentro de áreas inalienables, de titularidad estatal, constituyen bienes integrantes del patrimonio natural del

Figura 4. Proyección de oferta de hospedaje en la zona costera nacional

| | 2002 | | 2012 | |
|--------------------|----------|----------|------------|--|
| | No. hab. | No. hab. | Incremento | |
| Guanacaste Norte | 5.445 | 8.473 | 3.028 | |
| Guanacaste Sur | 1.089 | 2.492 | 1.403 | |
| Puntarenas e Islas | 3.267 | 4.486 | 1.219 | |
| Pacífico Central | 4.356 | 5.981 | 1.625 | |
| Pacífico sur | 2.178 | 3.489 | 1.311 | |
| Caribe sur | 1.452 | 2.492 | 1.040 | |
| Caribe Norte | 2.178 | 2.492 | 314 | |
| Total Costa | 19 965 | 27 413 | 7 448 | |
| Total Nacional | 36299 | 49 842 | 13543 | |

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2012

estado, en virtud de la afectación inmediata, sin concurrencia de la Administración, que hace la *Ley forestal* (artículo 13 y 14). Por consiguiente, están bajo administración del Ministerio del Ambiente y Energía¹⁷.

El pronunciamiento de la Procuraduría marca un hito junto a la aplicación del modelo de planeamiento nacional y obliga al Ministerio del Ambiente a certificar los sectores dentro de la zona costera que cuentan con bosque y/o aptitud forestal en los terrenos comprendidos en la zona restringida de la *zmt*. Tales certificaciones de bosque que conforman el patrimonio natural del estado excluyen estas áreas del desarrollo de facilidades para atención del turista y modifican significativamente los usos de todos los planes reguladores integrales. Ello no debería ser problema si se hacen las determinaciones en forma eficiente en razón del tiempo. Sin embargo, lo ocurrido es que no existe una respuesta rápida de definiciones de bosque¹⁸ y lo que prevalece al momento de escribir este artículo es la incertidumbre sobre la aprobación de concesiones en zona costera acordes con la planificación nacional trazada por el ente nacional de turismo.

El incremento habitacional en la costa modelado al año 2012 bajo el escenario de turismo

¹³ El ICT, el Invu y las municipalidades no deben aprobar o adoptar, según el caso, planes reguladores costeros cuya elaboración ha sido gestionada, contratada y financiada por sujetos de derecho privado. OJ-096- 2005. Procuraduría General de la República.

¹⁴ Según artículo 70 de la *Ley de zona marítimo terrestre*, en “Normas que regulan las actividades turísticas” (Pg. 178).

¹⁵ Estudios realizados por el Banco Central de Costa Rica estiman el turismo doméstico en 1.351.000 personas con periodos de vacación que coinciden en tiempo y espacio con el turismo internacional.

¹⁶ C-297-2004. Procuraduría General de la República de Costa Rica.

¹⁷ C-297-2004. Octubre de 2004. Procuraduría General de la República.

¹⁸ Existen al menos 145 planes reguladores detenidos en su aprobación debido a la prueba metodológica que realiza el Minae para definir bosques.



San Juan del Sur, Nicaragua

Alfredo Huerta

sostenible exige un incremento de 7.448 habitaciones en las diferentes unidades (figura 4).

Es claro que la unidad Guanacaste Norte tiene mayor demanda que otras del país por la dinámica turística reciente incentivada por el incremento de líneas aéreas con vuelos directos e itinerarios al destino.

Es aquí donde se observa el sentido de la planificación nacional con identificación de centros turísticos que permitan concentrar el desarrollo de las unidades turísticas y liberar de presión las áreas patrimonio natural del estado. Valga anotar que bastarían 53 hectáreas de terreno en centros turísticos ubicados en la zona marítimo terrestre de las siete diferentes unidades costeras para cumplir con la meta de desarrollo turístico sostenible del año 2012 a un promedio de 20 habitaciones por hectárea. Ello representa el 1,1 por ciento de la totalidad de las 35.000 hectáreas disponibles¹⁹ en la zona costera.

Conclusiones

- El medio por excelencia que tiene el país y las zonas costeras para generar riqueza que se traduzca en beneficios para los destinos es el turismo sostenible litoral.
- Las situaciones de anarquía en relación con la espontaneidad del crecimiento costero y la poca atención a la correcta aplicación de la zona marítimo-terrestre es tema pasado y se ha desarrollado planeamiento desde el nivel nacional hasta el local de forma vinculante

que ordena en forma consecuente el desarrollo turístico.

- Los diferentes grados de planificación permiten ajustar la sostenibilidad y alta calidad hasta el nivel de la identificación de centros turísticos que requieren planes reguladores de carácter integral que sustituyen a los multisegmentarios. La razón de ello es que se encuentran en él claramente establecidos los espacios de atracción de inversión, de apoyo a la población local y de protección ambiental.
- La planificación costera, la urbana y la de manejo de áreas protegidas debe ser vinculada decididamente para apoyar la política nacional de turismo bajo el factor común de la sostenibilidad.
- El encarecimiento de la tierra es un fenómeno que tiene que ver con la alta demanda y la presión de inversión consecuente en unidades turísticas tales como Guanacaste Norte.
- La determinación del patrimonio natural del estado marca un hito en la administración local y nacional del sector y ratifica la necesidad de mantener un sistema de centros turísticos que recibe proyecciones claras a nivel nacional de cuanto se debe crecer.
- La meta de incremento de 7.448 habitaciones en el año 2012 se cumple con la concreción de centros de desarrollo en el 1,1 por ciento del territorio disponible.

¹⁹ Se debe restar las declaradas bosques y/o de vocación forestal según C-297-2004.