

## SITIO Y SITUACIÓN DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE DEL PACÍFICO Y CARIBE COSTARRICENSE

Alexis Rojas León\*  
a03683@yahoo.com

Fecha de recepción: 28 marzo 2008 - Fecha de aceptación: 18 julio 2008

### Resumen

*La situación actual de los litorales de Costa Rica se convierte en el tema impulsador no solo de este artículo, sino de una inquietud latente por la protección del ambiente costero costarricense, que en las últimas décadas ha sido el escenario de cambios en el estilo de desarrollo de estas regiones a causa de la actividad turística. Ante los embates de la contaminación y la degradación ambiental provocados por esta actividad, el gobierno, tanto a nivel central como local, por medio de la legislación vigente y la política estatal, pone en evidencia su incapacidad para ofrecer una correcta protección ambiental, pues la defensa de los recursos naturales compite con la rentabilidad económica.*

**Palabras clave:** ambiente, legislación ambiental, legislación Zona Marítimo Terrestre, turismo, geografía, litoral, costas, Costa Rica.

### Abstract

*The current situation of the Costa Rican coastal has been turned into the launching theme, not only of this article, but also of a latent concern, for the protection of the Costa Rican coast environment, which has been in the latest decades the scene of the changes in the style of development of these regions, due to the tourist activities. Before the onslaughts of the pollution and environmental degradation caused by this activity, the Government, at local and central level, thru the valid legislation, and the governmental politics, shows samples of inability for the appropriate environmental protection, where the defense of the natural resources competes with the profitable economy.*

**Keywords:** environment, environmental legislation, legislation-Maritime Terrestrial Zone, tourism, geography, coastal, coasts, Costa Rica.

### Introducción

Los conceptos “sitio” y “situación” utilizados por la geografía son también empleados por la ciencia política y la geoestrategia. El término “sitio”, en el marco de este artículo, define la región, zona o espacio geográfico que puede ser caracterizado físicamente, mientras

que “situación” define las circunstancias sociales, políticas y/o económicas que caracterizan al sitio como espacio cuya importancia está determinada ya sea por la ubicación estratégica, ya sea por la riqueza de sus recursos lo que la hace ser percibida como potencial zona de inversión económica. En el caso de Costa Rica, los litorales y los recursos costeros son explotados como zona estratégica para la inversión turística. Las empresas hoteleras y las constructoras, presentes en los litorales, han transformado la dinámica de estas regiones al imprimir una nueva dinámica

---

\* Escuela de Historia, Sede Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica

económica y social a partir de la apropiación y especulación de la tierra.

Por tal motivo, este estudio presenta un análisis de la situación del desarrollo inmobiliario y hotelero dentro de los litorales costarricenses y tiene como punto de partida la legislación vigente aplicable en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT). Es obvio que el impacto de las concesiones costeras no solo limita el libre acceso a las playas sino, lo que es más grave, pone en peligro el ambiente y las comunidades. Desde un punto de vista político, social y económico, es preciso que nuestro país se aboque a hacer una redefinición de la legislación ambiental – lo que implicaría también reconceptualizar el término “enclave” bajo las condiciones actuales –, para comprender y, sobre todo, asegurar la existencia de una relación respetuosa entre las entidades estatales y locales creadas para ese efecto, las comunidades y los empresarios turísticos con la naturaleza.

Primeramente se definirán los términos costa, litoral y zona marítimo terrestre, tres conceptos claves para la comprensión de la situación que nos ocupa en este texto. Concretamente, se contrastarán los dos litorales de manera tal que las diferencias establecidas permitan comprender la razón de sus dinámicas particulares.

Posteriormente, se expondrá la Ley sobre la ZMT (Ley N° 6043) y de la Ley Orgánica del Ambiente para que las y los lectores tengan un panorama claro de los alcances y limitaciones de estas normativas. Otros aspectos relacionados con la ZMT serán abordados con miras a ofrecer al lector un amplio horizonte de la problemática que se establece entre la actividad turística, la preservación del ambiente y las contradicciones entre los organismos estatales en la aplicación de las leyes.

### **Tres conceptos claves**

Al revisar textos y documentos relacionados con el tema de este artículo, se puede percibir una imprecisión en el uso de ciertos conceptos. Por regla general, existe la creencia de que litoral y costa son sinónimos. Sin embargo, este uso pareciera errado, pues Vargas (2006a: 74) afirma

todo lo contrario al expresar que “la costa es la línea donde el continente entra en contacto con el mar, la cual se transforma constantemente por la acción de las olas, las corrientes litorales, los depósitos de sedimentos y la erosión. El término costa es más restrictivo que el de litoral o zona costera que comprende la zona de intercambio y de influencia mutua entre la parte continental y la oceánica.”

De este modo, la costa es tan solo un elemento dentro del conjunto llamado litoral y la preocupación por el impacto ambiental provocado por diversas actividades se debe centrar en el deterioro y contaminación del ecosistema de los litorales y la explotación de los recursos naturales.

En el caso de la ZMT, este es un concepto “artificial” creado por la legislación nacional señalando arbitrariamente una extensión de 200 metros en ambos litorales costarricenses, sin ningún estudio o razón aparente, sobre los cuales se da la demarcación de la zona pública y restringida. En este sentido, Quirós (2007) señala que la ZMT ejemplifica el pobre manejo, carente de una visión técnica, de los recursos naturales del litoral costarricense donde no son valorados como elementos de un frágil ecosistema y, por ende, vulnerables al abuso por parte de municipios costeros y a la descarga submarina de grandes complejos hoteleros. Además, hace hincapié en que ambos litorales tienen dinámicas diferentes, lo cual amerita un trato diferente para su conservación.

### **Costa Rica: las diferencias de sus litorales**

La primera diferencia clara se establece en cuanto a su longitud. El MINAE- PNUMA (2002) reporta que la longitud del litoral Pacífico es de 1 254 kilómetros, y se caracteriza por sus irregularidades: golfos, esteros, estuarios, acantilados, puntas, bahías, etc., como base de su producción biológica. Por su parte, el Caribe, con 212 kilómetros de longitud, no cuenta tantas irregulares como el Pacífico pero sí con numerosos arrecifes, lagunas costeras y terrenos anegados.

Una segunda diferencia la denota Quirós (2007) cuando señala que, con respecto a las

mareas, las oscilaciones son de 12 horas en el Pacífico y de 24 horas en el Caribe, lo cual imprime una dinámica diferente en sus costas. Además, la demarcación de la línea de pleamar (línea media entre marea baja y alta) en el Pacífico debe hacerse a 135 cm. a partir de la línea de marea media y en el Caribe a 115 cm, debido a las diferencias geomorfológicas en cuanto a la plataforma continental y el fondo oceánico en ambos litorales.

En tercer lugar, las condiciones climáticas no son las mismas, Vargas (2006a) indica que en el Caribe el promedio de las precipitaciones es de 3500 mm. en la mayor parte del litoral y no existe una estación seca claramente definida, mientras que en el Pacífico, las precipitaciones son mayores en el sur (Osa) que en el norte (Guanacaste) con variaciones en cuanto a la duración de la estación seca de cero a cinco meses. Sin duda alguna, los litorales costarricenses conservan una especificidad más allá de este reducido grupo de características, la cual debe ser contemplada en el marco del ejercicio y creación de leyes de índole ambiental con bases sólidas acerca de los procesos ecológicos ante la dinámica del capital.

## Aspectos generales sobre la Ley No 6043

Aparece en 1977 como un intento por integrar toda la legislación anterior referente a la ZMT y añadir el proceso para concesiones (Cuadro 1). En la actualidad, la ZMT es un bien de dominio público imprescriptible e inalienable, es decir, un bien público que no puede dejar de ser público y nadie puede reclamar como suyo un bien de dominio público. La delimitación, demarcación y división de la ZMT está a cargo del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y al municipio respectivo le compete actuar como administrador; al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) actuar como supervisor, y a la Procuraduría General de la República (PGR) junto con otras instituciones les corresponde ejercer el control jurídico para aprobar o negar la concesión.

La Ley sobre La Zona Marítimo Terrestre (LZMT, 2003), en el artículo 9 demarca un espacio de "...doscientos metros de ancho a todo lo largo de los mares Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deje el mar en descubierto en la marea baja."

Cuadro 1  
Caracterización de las leyes anteriores relacionadas con la ZMT (1914 a 1974)

Ley	Características
Número 60 del 13 de agosto de 1914	Permite al Ejecutivo la venta y arrendamiento de los terrenos incluidos dentro de la ZMT.
Número 13 del 10 de enero de 1939	Establece esta zona como intransferible.
Número 276 del 27 de agosto de 1942	Define este territorio como los terrenos inmediatos hasta la distancia de una milla, extendiendo hasta las márgenes y sitios navegables la ZMT.
Número 2835 del 14 de octubre de 1961	Determina que la ZMT es un bien inalienable. Estableció en 200 metros los territorios que comprendía la ZMT.
Número 4558 del 22 de abril de 1970	Entrega a las municipalidades el dominio de las playas así como la regulación adecuada para el desarrollo y el embellecimiento de las zonas turísticas. El transitorio V permitió la venta de la ZMT por parte del ICT
Número 5602 del 4 de noviembre de 1974	Invalida la ley anterior y ordena que las municipalices se abstengan de dar permisos de construcción en terrenos otorgados como consecuencia de la ley 4558.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Esquivel, 1988: 111-114.

También, para todos los efectos legales se incluyen en el mismo artículo "...las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República." (LZMT, 2003). De los efectos de dicha Ley se excluye a la Isla del Coco, pero la excepcionalidad de este territorio y de sus aguas cercanas no la ha salvado de la explotación pues en múltiples ocasiones se ha visto amenazada. El suceso más reciente se dio en enero del 2008, cuando el buque atunero Tiuna fue detenido por guardacostas y acusado de pesca ilegal (Vargas, 2008).

Por otro lado, el artículo 10 divide la ZMT en dos secciones: la Zona Pública (ZP) de 50 metros de ancho desde la línea de pleamar, incluyendo todo lo que quede al descubierto por la marea baja (islotes, peñascos, etc.); y la Zona Restringida (ZR) con 150 metros a partir de donde finaliza la ZP. El artículo 11 hace la salvedad y extiende la ZP a toda porción de terreno ocupada por manglares continentales e insulares y esteros. Sin embargo, además de la división entre ZP y ZR, Esquivel (1988) señala la zona urbana (ZU), la cual constituye un régimen de excepción donde Golfito, Jacó, Limón y Puerto Caldera, aunque se encuentre dentro de la ZMT,

están excluidos de la aplicación de la Ley. Este régimen de excepción se hace extensivo a parques nacionales como Corcovado y Manuel Antonio para la protección de estas áreas (Cuadro 2).

En el cuadro 2, aparecen incluidas propiedades privadas debido a que en 1970 se dejó abierta la posibilidad de inscribir propiedades costeras lo que dejó de lado el principio de inalienabilidad. Es por este motivo que actualmente ciertos hoteles se ubican en propiedades privadas y no en terrenos cedidos en concesión por la municipalidad. Tal es el caso de los hoteles Tambor (cadena Barceló) y Los Sueños (cadena Marriot-Punta Leona), pues sus propietarios cuentan con títulos de propiedad tanto de los terrenos de la ZMT, a partir de los 50 metros de la ZP, como de las propiedades tituladas después de los 200 metros, lo que deja enclavada la franja de la ZP, por lo que no hay posibilidades de acceso desde la calle pública.

También, la LZMT establece que el derecho de explotación de la ZR solo se puede conseguir por medio de una concesión de obra por servicio público. La concesión se otorga por un plazo de cinco a 20 años (artículo 48) y es prorrogable siempre y cuando el interesado esté al día con sus obligaciones (artículo 50).

Cuadro 2  
Los Regímenes Particulares

Lugar	Características
Ciudades	Golfito, Quepos, Puntarenas, Jacó y Limón. La declaratoria le corresponde al IGN.
Puerto Caldera	El puerto se rige por la Ley 3382, la Ley de la ZMT no se aplica.
Parques Nacionales y Reservas	Áreas de protección absoluta que están administradas por el Servicio de Parques Nacionales. Varios de estos parques incluyen zonas de litoral en las cuales no se aplica la Ley ZMT. Ejemplo: Cabo Blanco, Cahuita, Manuel Antonio y Corcovado.
Refugios de vida silvestre	Estos lugares están protegidos por la Ley de Vida Silvestre para la protección de especies en peligro de extinción.
Reservas Forestales	La Reserva del Golfo Dulce (Osa) o la de Matina son ejemplos de reservas con terrenos en la costa y se encuentran bajo la administración de la Dirección General Forestal.
Propiedades Privadas	En 1970 se dictó la ley que permitió temporalmente inscribir ante el Registro Público parcelas dentro de la ZMT. Por eso se excluyó del régimen de utilidad pública a esas propiedades.
Zonas Especiales	Proyecto de Desarrollo Integral de Bahía Culebra, Playas de Doña Ana y Bonita, administradas por el ICT. Desde Puerto de Moín hasta Barra del Colorado, JAPDEVA tiene a cargo su gestión. Playa Tivives regulado por Cooperativa Tivives R. L.

En el artículo 18, la LZMT hace la salvedad con respecto a casos excepcionales (plantas industriales, marinas, puertos, etc.) que necesiten estar cerca del mar para y autoriza el uso privado de la zona pública con la aprobación, eso sí, del ICT, la municipalidad, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT). En el caso de verse amenazados esteros o manglares, se necesitará un estudio técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (artículo 22) que determine el posible impacto. Por otro lado, para lograr una concesión cedida por más de quince años se necesitará una autorización de la Asamblea Legislativa.

No obstante, para comprender el marco legal costarricense encargado de proteger los litorales y sus implicaciones ambientales, también se debe hacer mención de la Ley Orgánica del Ambiente con el fin de especificar qué se entiende por recursos marinos y costeros.

## Recursos marinos y costeros

El artículo 39 de la Ley N<sup>o</sup> 7554 Orgánica del Ambiente (LOA) define recursos marinos y costeros de la siguiente manera "...las aguas del mar, las playas, los playones y la franja de litoral, las bahías, las lagunas costeras, los manglares, los arrecifes de coral, los pastos marinos, es decir praderas de fanerógamas marinas, los estuarios, las bellezas escénicas y los recursos naturales, vivos o no, contenidos en las aguas del mar territorial y patrimonial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y su zócalo insular" (LOA, 2005).

Al revisar la situación de algunos de los recursos antes mencionados, se puede analizar el caso de los manglares que son sitios importantes de anidación y reproducción de diversas especies de aves y reptiles. Lamentablemente, aunque los manglares se encuentran protegidos por la Ley Forestal, se han visto afectados por la deforestación. "...en 1989, se calculaba el área de manglar en 41002 hectáreas. Para 1993, se estimó en 30000 hectáreas, lo cual significó una reducción del 27 % en un periodo de cuatro años. Desde 1996, con la promulgación de la nueva Ley

Forestal, la corta de manglares quedó totalmente prohibida" (MINAE- PNUMA, 2002:46).

En el caso de la destrucción de los humedales, su mayor enemigo es el deterioro debido a la intervención del ser humano a través de "...la tan común práctica, de desecación de los manglares para rellenarlos y construir diques o infraestructura para fines turísticos, comerciales e industriales" (MINAE- PNUMA, 2002:46).

Nótese que el artículo 39 establece además la división del mar en territorial (12 millas náuticas/ 22 Km. aproximadamente) y patrimonial (mar territorial más 188 millas / 370 Km. Aproximadamente). El mar territorial a todo lo largo del litoral es considerado parte del territorio costarricense y, por ende, zona donde se aplica la legislación nacional en todos sus extremos. En el mar patrimonial, Costa Rica mantiene un estatuto de protección, conservación y explotación de dichas aguas. Así por ejemplo, en el caso de embarcaciones extranjeras que deseen pescar en el mar patrimonial, deberán solicitar permiso ante las autoridades competentes. En resumen, este es el escenario legal actual en donde se plantea el dualismo entre el desarrollo económico nacional-local y la protección del ambiente como tema de debate y conflicto social ante la pérdida de potencial ambiental de los litorales y mares.

## Desarrollo y ambiente

Toda actividad económica genera directa o indirectamente un cambio en el entorno. Junto a las actividades económicas, la urbanización y el crecimiento demográfico han tenido graves repercusiones ambientales por la contaminación y la degradación, dos de las principales manifestaciones del deterioro ambiental.

En tierra firme, las actividades turísticas han hecho sentir su presencia y su impacto ambiental. Las cadenas hoteleras y las compañías constructoras, construyen en zonas con paisajes atrayentes para los turistas sin preocuparse por las repercusiones en el ambiente. "En las áreas costeras, el desarrollo turístico origina una creciente competencia por sitios para hoteles, puertos, caminos y otras actividades de uso intensivo. La expansión de la infraestructura turística (al

igual que la expansión urbana en general) origina procesos de erosión y transformación de hábitats, interrumpiendo procesos ecológicos básicos” (PNUMA, 2003:98).

A nivel de inversiones, durante la década de 1990, en los litorales costarricenses se da el surgimiento de un nuevo sector del mercado apoyado en gran parte por capitales extranjeros, con una alta presencia, principalmente en el Pacífico. “El mayor auge se alcanzó a finales de la década (noventa) con la afluencia anual de un millón de visitas y cerca de un millón de dólares en divisas” (MINAE- PNUMA, 2002:50).

En efecto, el turismo ha generado un cambio en el uso y tenencia de la tierra como sucede en Guanacaste y Puntarenas, donde la expansión turística ha desplazado a la agricultura y ganadería. Como lo indica Fürst y Hein (2002), ahora la demanda de recursos se centra en el agua con el propósito de irrigar campos de golf, y en especies vegetales como las hojas de palma para entrelazarlas y hacer techos para quioscos y ranchitos para el disfrute de los turistas, pero sobre todo el cambio paisajístico se centra en el acaparamiento de terrenos aptos para la construcción.

Por lo tanto, queda claro que la percepción del espacio costero como algo natural y a su vez estático crea una imagen falsa y desactualizada de la realidad. Se debe incorporar el espacio natural como escenario histórico de los pueblos, es decir, como una construcción social elaborada por los actores involucrados en el desarrollo y, a su vez, afectada por los cambios actuales. De igual manera, el tema costero debe ser también reconceptualizado dentro de la óptica de “Nueva Ruralidad” (Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri y Portilla, 2003), enfoque que pretende que las visiones pretéritas que reducían el desarrollo rural al desarrollo agrícola obvian el hecho de que la realidad social y económica de Limón, Guanacaste y Puntarenas ya no solo gira en torno al agro, pues los territorios rurales han sufrido una transformación en su paisaje social marcada por el detrimento del empleo agrícola y el incremento de los puestos de trabajo dentro del sector terciario de la economía. Además, otras áreas como salud y educación tendrían que ser visualizadas como verdaderos desafíos por estas comunidades costeras que son víctimas de

la desprotección del gobierno central así como del gobierno local.

En contraste, en lo que concierne al agua, la contaminación de los mares se debe principalmente a dos motivos: a) los contaminantes provenientes de la costa. Calderón y Madrigal (2002) apuntan como generadores de aguas negras, tanto a la población residente como a la población flotante de turistas y trabajadores temporales que provocan una sobrecarga y b) contaminantes que viajan por los ríos desde las ciudades del interior. Esto demuestra que los programas de servicios de saneamiento y suministros de agua presentan una debilidad ya que se concentran en la conducción de aguas residuales, alcantarillado y drenaje pero no en el tratamiento de las aguas negras (tanto para el caso a) como para b)). Por lo tanto, las aguas residuales llegan, en su mayoría, a mar abierto sin ningún tratamiento, lo que se torna en una amenaza para los ecosistemas del litoral. Por ejemplo, en Costa Rica las cuencas de ríos como la del río Grande de Tárcoles y Reventazón, son utilizadas para desaguar los residuos de los poblacionales (Amador, 2003:188).

De este modo, la incongruencia entre “desarrollo y ambiente” pone en una encrucijada a los países donde, por un lado, los niveles de inversión en protección y de tratamiento de aguas residuales son bajos y su legislación no logra proteger el ambiente o regular la explotación de los recursos. Por otro lado, la necesidad de generar empleos sin dañar el ambiente es necesaria para las comunidades rurales. Sus pobladores deben tener un papel protagónico en el desarrollo local, de ninguna deben ser marginados o desplazados por proyectos foráneos. Para el caso costarricense, el análisis de la situación actual de la provincia de Guanacaste y su estilo de desarrollo, es de suma importancia para comprender las condiciones y el impacto de los cambios vigentes tanto a nivel ambiental como a nivel económico y social en ambos litorales.

### **¿Es realmente Costa Rica un “santuario natural”?**

La imagen internacional del país como “santuario natural” y su relación con el ambiente

se debate entre dos alternativas: apostar por proyectos ecoturístico o por la inversión en megaproyectos hoteleros, los preferidos por el turismo masivo. Estos últimos son los que están ganado terreno en Guanacaste y enfrentan a la provincia a diversos problemas relacionados con el estilo de desarrollo nacional y local. “La artificialización de los espacios naturales para crear estándares de comodidad y confort propios de otros productos turísticos (por ejemplo, el turismo masivo de sol y playa), han sido necesarios, induciendo demandas intensivas en materia y energía en la infraestructura requerida, siendo esto poco acorde con los perfiles naturalistas de los productos turísticos ofertados” (Fürst y Ruíz, 2002: 132-133).

Por otro lado, no cabe duda que en Costa Rica como lo señala Avendaño “el turismo ha sometido los recursos costeros a un deterioro acelerado. En la década de 1990, la actividad turística y las grandes inversiones alcanzaron niveles sin precedentes en Costa Rica, especialmente en el litoral pacífico. También impacta la contaminación por descarga de hidrocarburos, plaguicidas, herbicidas, residuos domésticos e industriales. Solamente el golfo de Nicoya está recibiendo los desechos cloacales sin tratamiento del 55% de los costarricenses (Avendaño, 2005:42).

Se podría concluir que de “santuario natural” Costa Rica tiene lo que natura le ha otorgado pues estos atentados en contra del ambiente no son solo obra de los inversionistas y de las masas de turistas, parte de la responsabilidad es de las instituciones estatales y el escaso conocimiento técnico que se tiene del ambiente, la geografía y los recursos. Para ejemplificar, Vargas (2006b) menciona el caso del ICT y la regionalización turística de 1995 donde “...crea una delimitación para el planeamiento, que en ningún momento constituye una verdadera regionalización geográfica por no cumplir con los criterios de homogeneidad de una región” (Vargas, 2006b:54).

### **Guanacaste: ¿Enclave turístico?**

La influencia del turismo en el desarrollo de países subdesarrollados no es algo reciente.

Desde décadas atrás, el turismo ha sido valorado como una alternativa de cambio en países subdesarrollados y, actualmente, se le relaciona con el desarrollo local y rural del país. Durante los años sesenta, por ser considerado factor de modernización de las sociedades de los países del Tercer Mundo, y a partir de los años ochenta en el marco del desarrollo local, como estrategia para la creación de empleo y el crecimiento (Rubio, 2003:267).

Esta visión ha provocado que a nivel mundial, en el 2007, Costa Rica figurara en el puesto 41 en competitividad turística entre 124 naciones evaluadas por el Foro Económico Mundial. Solo fue superada en la región Caribe por Barbados en el puesto 29 (Lara, 2007).

Para Costa Rica, el contacto con el océano Pacífico y el mar Caribe crea una imagen muy prometedora para los turistas e inversionistas, como lugar propicio para la diversión e inversión, es decir su sitio y situación respectivamente. Así, para el caso de Santa Cruz y específicamente en el distrito de Tamarindo “...de abril a julio (2006) se invirtieron \$11 millones en obras que abarcan 23.776 metros cuadrados, lo que hizo de Tamarindo el principal foco de construcción en Santa Cruz” (Leal, 2006: 22 A). Aunque no todo este dinero se invirtió en obras dentro de la ZMT de Tamarindo, ante este paisaje las preguntas que subyacen son: ¿En manos de quién están quedando las concesiones en la ZMT? ¿Cuáles son las dimensiones del impacto ambiental de estas inversiones?

En cuanto al origen de los inversionistas y las concesiones en la ZMT, el periódico el Financiero (2005) al analizar el desarrollo dentro de la ZMT en Costa Rica y relacionarlo con el origen de los inversionistas dueños de las concesiones superiores a 10 000 m<sup>2</sup> reporta una alta participación (8 de cada 10 concesiones) a nivel de capital o de administración en manos de extranjeros. “Un 65% tienen participación de estadounidenses, un 2% de italianos, un porcentaje muy similar de canadienses y libaneses, y un 1,5% de mexicanos y españoles. Valga decir que todas las grandes concesiones están en manos de sociedades anónimas, también hay otras en manos de personas físicas...” (Delgado, 2005:11).

Se debe tener en cuenta que la LZMT aclara en el artículo 47, en cuanto a extranjeros y sociedades, que no se otorgan concesiones a:

- a. Extranjeros que no hayan residido en el país por lo menos durante cinco años;
- b. A sociedades anónimas con acciones al portador;
- c. A sociedades o entidades domiciliadas en el exterior;
- ch. A entidades constituidas en el país por extranjeros; y
- d. A entidades cuyas acciones o cuotas o capital, correspondan en más de cincuenta por ciento a extranjeros (LZMT, 2003).

Y aunque está prohibida más de una concesión por persona, algunos inversionistas nacionales y extranjeros o inversiones de capital mixto siguen acaparando las concesiones para grandes obras. Pero aun considerando esta situación, el número de proyectos de construcción sigue en aumento. Por ejemplo, en Santa Cruz la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) reporta que este cantón "...superó en el primer semestre de este año (2006) a los cantones josefinos de Escazú y Santa Ana" (Rojas, 2006:19 A)

Por otro lado, proyectos desarrollados en el pasado se tratan de reactivar por medio de concesiones, como por ejemplo marina Flamingo, que estuvo cerrada por más de dos años y ahora "...la Municipalidad llamó a las empresas interesadas en la adjudicación, así como grupos comunales para presentarles el plan maestro" (López, 2006a:10 A).

El objetivo es convertir al cantón de Santa Cruz en un centro de atracción de yates y turistas a las costas gracias a la inversión extranjera. En cuanto a las marinas, Castro (2007) contabiliza 21 proyectos privados (la gran mayoría se encuentran en el pacífico guanacasteco) en espera de aprobación, comenzando obras o con obras en marcha y actualmente sólo marina Los Sueños se encuentra en operación.

Sumado a esto, recientemente, por decreto presidencial número 34456-MP-MIVAH-TUR-MINAE-COM, publicado en la Gaceta el 30 de abril, se establece para la región Chorotega regulaciones a la construcción para zonas coste-

ras. Este decreto permite una mayor densidad de personas por Km<sup>2</sup>, sin embargo, según expertos, estas disposiciones no tienen en cuenta "la variable ambiental y la densidad prevista es insostenible" (Araya, 2008:4) en cuanto a abastecimiento de agua potable, producción de aguas residuales y residuos sólidos.

### ZMT: campo de batalla institucional

Existen dos casos específicos que por su relevancia en los medios informativos nacionales durante el año 2005, serán expuestos para ejemplificar esta situación. Se trata de Golfito, donde el conflicto surgió entre su ex alcalde, Mauricio Alvarado, y la Contraloría General por negarse a cumplir una orden de desalojo y demolición (Cuadro 3) y el de Talamanca, entre el propietario del Hotel Las Palmas en Punta Uva, quien contaba con el apoyo del municipio, y el MINAE.

A partir de los informes de la Contraloría General de la República, señala que tanto Golfito como Santa Cruz y Nicoya debían ponerse al día con sus deberes y responsabilidades. Pero ante la negativa del alcalde de Golfito, en noviembre del 2005, el TSE estudió la posibilidad de retirarle la credencial de alcalde a solicitud de la Contraloría por su incumplimiento.

En su defensa el alcalde mantuvo su posición al aducir que no son grandes complejos y que "...prefiero que me destituyan a que se destruyan casas de pobres...además él afirma que el IGN considera que los terrenos cuestionados están en una zona urbana y no en la ZMT."(Rodríguez, 2005:19).

En el mismo mes en que esto sucedía, Golfito recibió \$ 20 millones donados por la fundación The Nature Conservancy para solucionar la falta de Plan Regulador. Al final, el alcalde fue destituido por el TSE por malversación de fondos y no por incumplimiento de los informes de la CGR (Parrales, 2005). En este caso, las violaciones a la ZP en Golfito se solucionaron con desalojos y demolición de inmuebles. Sin embargo, se trataba de casas y no de hoteles o centros comerciales, aquí salieron afectadas familias y no los intereses de grandes inversionistas. Ante la

Cuadro 3  
 Problemas encontrados por la Contraloría General de la República en tres Municipalidades del Pacífico.<sup>1</sup>

Municipalidades	Fallas encontradas y repetidas
Santa Cruz	Ausencia de plan: en Santa Cruz solo el 20% de terrenos en ZMT tenían planes reguladores, en Nicoya solo el 13% y en Golfito el 10%.  Zona pública violada: en Santa Cruz detectaron 64 edificaciones, en Nicoya 68 y en Golfito 13.
Nicoya	Sin concesión: se detectó una práctica generalizada de construir aun sin tener la concesión aprobada.  En exceso: en Santa Cruz y Golfito cuestionó concesiones dadas a empresas formadas por las mismas personas.  Límite a extranjeros: en Golfito criticó el capital de una sociedad fue aportado por un extranjero.
Golfito	Vigilancia: pide cambio de actitud en ICT, ya que no encontró seguimiento a las anomalías detectadas.

Fuente: Bermúdez, 2005: 12.

falta de un Plan Regulador, una entidad privada entregó una donación para su realización, aunque este tipo de donaciones no son permitidas debido a que "...la Procuraduría emitió la opinión OJ-096-2005 en la concluye que solo las municipalidades pueden financiar ese ordenamiento" (Villegas, 2005:10 A).

Por su parte, el conflicto entre el Hotel Las Palmas (propiedad de Jan Kalina) y el MINAE en Talamanca comenzó en 1993 cuando se construyó el hotel. El ministerio argumentó que la construcción del hotel afectó los ecosistemas del lugar debido a que se encontraba dentro del Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, uno de los 10 refugios existentes en el país por lo que violaba la Ley.

En su defensa, Jan Kalina negó que su hotel estaba dentro del Refugio, y ante el daño que pudo causar la construcción al entorno invirtió en la regeneración del paisaje. Por eso, según este empresario "...el MINAE no tiene razones para obligarlo a cerrar el hotel pues hace unos 10 años contrató especialistas para recuperar el

humedal y restituyó a su estado original todas las áreas afectadas." (Loaiza, 2005:8 A).

Luego de ser autorizado el desalojo, el 22 de agosto del 2005, en un comunicado de prensa el municipio hizo pública su posición ante lo que consideró una intromisión del MINAE y aclaró que "el Consejo Municipal reitera lo resuelto en el acuerdo anterior por cuanto esa zona costera no forma parte del Refugio NACIONAL DE Vida Silvestre Gandoca- Manzanillo por propia disposición...", (el resaltado es del original) (Obando, 2005:7).

A su vez advirtió al MINAE que "...debe cesar de realizar y ejecutar actos que infrinjan el contenido del anterior acuerdo y que menoscaben la autonomía de este Gobierno Local, y que el ejercicio de las competencias municipales se funda en normas de rango superior...", (Obando, 2005: 7).

A pesar de todo, el desalojo se dio el 27 de septiembre entre reclamos y empujones: por un lado Jan Kalina y miembros de la municipalidad, y por otro, el MINAE y la policía. Al final el MINAE logró desalojar a los huéspedes, empleados y propietarios (Vizcaíno, 2005). Este caso hace evidente que el choque entre intereses y disposiciones del gobierno

1. Con base en los informes DFOE- AM-11, DFOE-AM-17, DFOE-AM-32.

central y local obedece a un vacío en el trabajo interinstitucional. Sobre todo cuando lo que se planteó es el cierre del hotel, mientras que el MINAE propuso, en otro momento, no demoler el hotel sino traspasar el inmueble al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para convertirlo en un centro de enseñanza para carreras relacionadas con turismo, lo que contradujo el motivo principal de la denuncia y el desalojo.

Sin embargo, dentro de los problemas generados por las concesiones queda por analizar lo relacionado con el impedimento de acceso a las playas donde los actores de estos conflictos son los visitantes (en muchos casos nacionales) y los inversionistas quienes obstaculizan el paso a la ZP.

### El acceso a las playas

El impedimento de paso de los transeúntes a las playas por parte de algunos concesionarios ha sido uno de los conflictos más comunes. Tal y como sucedió con el acceso a las playas Mantas y Blanca en el cantón de Garabito, donde el Club Punta Leona mantenía bloqueado el acceso con portones, hasta que en el 2003 el Tribunal de Juicio de Puntarenas resolvió derribarlos.

Al respecto, Carranza (2005) apuntó con respecto a las molestias a transeúntes y las edificaciones de concesionarios realizadas en calles, caminos o la zona pública sin permiso es motivo suficiente para la cancelación de la concesión. También resaltó que “la simple tolerancia o tardanza para la toma de acciones contra los transgresores por parte de las municipalidades o el Ministerio de Obras Públicas y Transporte no conlleva la consolidación ni el reconocimiento de derecho alguno para ellos, ya que la permanencia en el tiempo de la situación ilegítima no modifica la causa antijurídica que le dio origen y que se mantiene vigente” (Carranza, 2005:147).

Para evitar conflictos por el acceso a la zona pública, agrega este autor, que dentro de los planes reguladores se debe prever la creación de un camino que facilite el acceso, pero no existe ninguna normativa que exija este requisito (Cuadro 4).

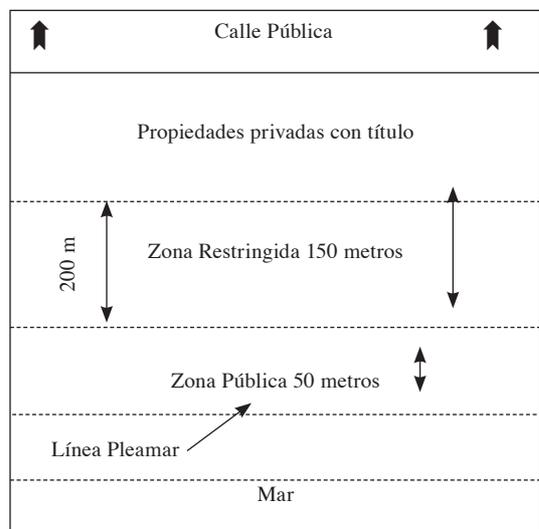
Cuadro 4  
Opciones municipales ante la falta de acceso a la Zona Pública

1. Expropiación de terrenos (cuando se cuenta con fondos).
2. Construir una servidumbre forzosa de paso (cuando no se cuenta con fondos).
3. ICT: cuando la persona que pide la concesión en la ZR es la misma que ostenta los terrenos que están detrás de ésta, se le pide que done los terrenos para que allí se construya un camino.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Carranza, 2005: 155.

En el caso de Papagayo, la empresa Le Wafou S.A., según la Ley 6758 de Creación del Proyecto Turístico Papagayo, a solicitud del ICT (López, 2006b), debía construir un camino para que los transeúntes tuvieran acceso, a pie y no en auto, a la ZP de Playa Escondida en el cantón de Carrillo, y así evitar los conflictos. Sin embargo, en la mayoría de los casos al no existir obligación legal que regule este hecho, se puede deducir que algunas playas quedan enclavadas, es decir, rodeadas por dos barreras: la propiedad privada y la ZR, lo que impide el acceso a la ZP desde la calle pública (Figura 1).

Figura 1  
Zona Marítimo Terrestre: su división y acceso.



Elaboración propia. Sin escala con fines ilustrativos.

## Privatización de la Zona Restringida

Aunque numerosas instituciones estatales participan a la hora de otorgar una concesión, pues se pretende establecer un control cruzado que evite cualquier acto de corrupción o de favoritismo por parte de cualquier institución a algún

concesionario, es el desorden institucional quien gana la partida. Como solución al problema de las concesiones y la deficiente administración municipal se presenta como opción la privatización de la ZR. Al respecto, Cavallini y Cerdas (2005) presentan los argumentos esgrimidos a favor y en contra de esta opción (Cuadro 5 y 6).

Cuadro 5  
Argumentos a favor de la privatización de la ZR

- 1) Explotación del potencial de la zona restringida: el enorme potencial turístico que representan nuestras playas, podría aprovecharse mucho, al incentivar la inversión por medio de la privatización, ya que les otorgaría más seguridad jurídica que una concesión...
- 2) Disminución de los obstáculos de la explotación de la zona restringida: Estos procesos, que no solo le cuestan al inversionista y al amante de la ecología, sino también al Estado al perderse la credibilidad ante un mundo cada vez más globalizado, de que en nuestro país es fácil invertir.
- 3) Crecimiento económico regional y nacional "los particulares al sentirse con más seguridad jurídica, dadas las garantías que le ofrece la propiedad privada, invertirían más, lo que promovería fuentes de trabajo no solo para las empresas turísticas ligadas a ellas, sino también a los residentes de estas zonas que viven una gran crisis social y económica producto de una economía estancada..."

Elaboración propia con base en la información de Cavallini y Cerdas, 2005: 235-240.

Cuadro 6  
Argumentos en contra de la privatización de la ZR

- 1) La contaminación y daño a los recursos naturales: los cuales se deteriorarían por las acciones de las empresas privadas, ya que han producido daños ecológicos, porque responden a un fin de lucro...
- 2) Restricción de la libertad de tránsito: la zona pública está dedicada al uso público y en especial al libre tránsito...
- 3) Argumentos de índole social y política.

Elaboración propia con base en la información de Cavallini y Cerdas, 2005: 227-235

En los argumentos a favor, el tema ambiental ni siquiera es mencionado y centran su posición sólo en la seguridad jurídica que brinda un título de propiedad, la tan esperada generación de empleo y la eliminación de trámites burocráticos. Mientras que dentro de los argumentos en contra se presentan, de manera superficial, los temas de soberanía, territorio nacional y libertad de tránsito, al igual que la prioridad del impacto ambiental de las actividades turísticas.

## Conclusiones

El análisis de la situación actual de los litorales comprende muchas aristas las cuales

han sido presentadas en este artículo. Es contundente que tanto el litoral Pacífico como el Caribe se deben observar con los ojos de la protección natural y no con una simple visión minimalista de mar, sol y arena.

Junto al desconocimiento de los litorales, las inquietudes que genera la situación alrededor de la ZMT plantea múltiples interrogantes: ¿Se puede mejorar la protección de los recursos marinos y costeros? ¿Conoce realmente la sociedad costarricense las repercusiones de las actividades turísticas? ¿Existe el conocimiento técnico necesario? ¿Existe la voluntad política para un cambio? ¿Desea Costa Rica convertirse verdaderamente en un santuario natural?

El desconocimiento de los litorales costarricenses es un reto ambiental, legal y social que necesita ser abordado para reorientar la propuesta de desarrollo nacional turístico lejos de cualquier interés particular. La síntesis final de este artículo consistió en aplicar una revisión a la LZMT, lo cual permitió reconocer la falta de conocimiento científico a la hora de crear ciertas leyes, pues se ha hecho evidente aquí que se ha dejado abierta la posibilidad de explotar zonas de gran importancia natural sin valorar el impacto ambiental que la actividad turística puede acarrear. Así, Guanacaste se encuentra, al igual que otras regiones del país, en una dinámica socioeconómica donde la presencia extranjera modifica significativamente la vida de la comunidad y del ecosistema de los litorales, en donde se crea, gracias a las concesiones, espacios recreativos y exclusivos paraísos destinados a extranjeros y a ciertos sectores de altos ingresos de la sociedad costarricense.

El desconocimiento técnico y las debilidades legales se acompañan de la falta de planificación urbana y costera a través de planes reguladores e informes técnicos. Además, la ausencia de demarcación de la ZP, de proyectos de acueductos y alcantarillados, de rellenos sanitarios y de plantas tratamiento de agua, deja ver debilidades institucionales y carencia de coordinación interinstitucional para la búsqueda de soluciones a corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, los conflictos en Golfito y Talamanca son tan solo una muestra de la realidad de los cantones costeros. Aunque los dos casos se diferencian por los actores involucrados, su importancia se basa en que se dan en cantones de ambos litorales, los dos se presentan por hacer construcciones en la ZMT y por la falta de planificación en el cantón. “En numerosas oportunidades se ha manifestado la importancia de contar con una planificación integral de la zona costera, que vaya más allá de simples declaratorias de aptitud y que sea parte esencial de un ordenamiento del territorio nacional. Unas 17 instituciones públicas y alrededor de 23 gobiernos locales tienen alguna injerencia en la zona costera. Aproximadamente un 53%, de ésta posee algún

tipo de declaratoria mientras que, un 47% carece de declaratoria de aptitud. Solo un 37%, está demarcada. Más de 30 planes reguladores se han aprobado, de los cuales, casi ninguno funciona” (MINAE- PNUMA, 2002: 49).

A nivel político, aunque muchas instituciones intervienen en una concesión, las reducidas capacidades administrativas de las instituciones estatales y de los gobiernos locales son evidentes y el problema deja a la suerte el futuro de los recursos marinos y costeros. Ante la falta de control, el interés particular prevalece sobre el interés general, lo que da paso a los casos de corrupción y abusos en cuanto a concesiones y permisos.

Así pues, sin análisis de la coyuntura actual en un país con debilidades en cuanto a la legislación, la situación de los litorales se encuentra en una posición vulnerable ante el impacto del turismo de grandes inversiones, elitista y por ende excluyente. Como expone Cordero (2006), el turismo específicamente nacional no ha crecido grandemente sino el turismo internacional que visita Costa Rica y las actividades económicas relacionadas.

En suma, el desconocimiento de las bellezas naturales, la falta de planificación y compromiso, la sobreexplotación pesquera, las aguas residuales, las actividades turísticas depredadoras del ambiente y el crecimiento de la población, repercuten en el paisaje y en las comunidades costeras, y son los grandes retos de la sociedad costarricense para reflexionar acerca del modelo de desarrollo y el grado de crecimiento económico que se alcanzará con las actividades turísticas, las políticas ambientales deficientes y la planificación territorial vigente, porque es definitivo que el ambiente no es un bien o un producto turístico que se pueda ofrecer al mejor postor dentro del cálculo económico. Sin embargo, las pretensiones gubernamentales en la región Chorotega, expresada por medio de un decreto ejecutivo, pone en peligro los litorales bajo la visión mercantilista de la naturaleza y permite reconocer las expectativas de inversión, no solo para Guanacaste sino también para Puntarenas y Limón en un futuro cercano, llamando a esto reordenamiento territorial.

## Bibliografía

- Amador, S. (2003). *Principales problemas ecológicos derivados del crecimiento demográfico y el proceso de urbanización*. EUCR. San José, Costa Rica. 40 p.
- Araya, J. (2008). *Decreto favorece desarrollo inmobiliario masivo en Guanacaste*. En: Semanario Universidad No. 1759. Costa Rica.
- Avendaño, I. (2005). *La relación ambiente y sociedad en Costa Rica Entre gritos y silencios, entre amores y odios*. EUCR. San José, Costa Rica. 76 p.
- Bermúdez, Mario. (2005). *Las leyes se ahogan en la marea*. Pág. 12. Periódico El Financiero. Número 505. Costa Rica.
- Calderón, H. Madrigal, H. (2002). *Capítulo 10: Efectos de la actividad turística sobre los recursos hídricos y desechos sólidos en las zonas en estudio*. En Fürst, E. Hein, W. (editores). *Turismo y desarrollo regional en Costa Rica*. DEI. Costa Rica. 578 p.
- Carranza Maxera E. (2005). *El acceso a las playas: El caso de Papagayo*. Tesis de Licenciatura en Derecho Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Castro, M. (2007). *Marinas le apuestan al Pacífico*. Pág. 2. Periódico La Nación. Suplemento Informativo Inmobiliario Metro Cuadrado. San José, Costa Rica.
- Cavallini, G. Cerdas, J. (1999). *Conveniencia o no de la privatización de la zona restringida de la Zona Marítimo Terrestre*. Tesis de Licenciatura en Derecho Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Cordero, A. (2006). *Nuevos ejes de acumulación y naturaleza: el caso del turismo*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Delgado M, E. (2005). *Extranjeros dominan concesiones costeras*. Pág. 10-11. Periódico El Financiero. Número 505. San José, Costa Rica.
- Esquivel Rodríguez, M. (1988). *Las Concesiones en la Zona Marítimo Terrestre*. Tesis de Licenciatura en Derecho Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Fürst, E. Hein, W. (editores). (2002). *Turismo y desarrollo regional en Costa Rica*. DEI. Costa Rica. 578 p.
- Lara, Juan F. (2007). *País resalta en informe mundial sobre competitividad turística*. Pág. 10 A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.
- Leal, David. (2006). *Surf, construcción y dólares mueven economía de Tamarindo*. Pág. 22 A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.
- Ley Orgánica del Ambiente. (2005). Nº 7554. Editorial Investigaciones Jurídicas S. A. Costa Rica.
- Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamentación (con anotaciones sobre acciones de inconstitucionalidad). (2003). Nº 6043. Editorial Investigaciones Jurídicas S. A. Costa Rica.
- Loaiza, V. (2005). *Autorizan desalojo de hotel en área protegida de Talamanca*. Pág.: 8 A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.
- López, Jessica. (2006a). *Municipalidad intenta revivir marina Flamingo*. Pág. 10 A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.
- López, Jessica. (2006b). *Construyen paso peatonal para ingresar a playa Escondida*. Pág. 18 A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.

- Ministerio de Ambiente y Energía. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2002). *GEO Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente 2002*. Editorial: *Observatorio del Desarrollo (OdD- UCR)*. San José, Costa Rica: MINAE- PNUMA.
- Obando, Y. (2005). *Campo Pagado: Comunicado público de Municipalidad de Talamanca. Asunto Franja Costera Punta Cocles hasta Manzanillo*. Pág. 7. Periódico La Extra. San José, Costa Rica.
- Paniagua Alfaro, F. Villalobos, L. (1996). *Manual de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre*. EUCR. San José, Costa Rica. 65 p.
- Parrales, F. (2005). *Cantón de Golfito prepara plan regulador urbano y costero*. Pág. 14 A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.
- Quirós, G. (2007). *Riquezas marinas de Costa Rica. Video conferencia: Charla impartida el 27 de junio del 2007*. Universidad Estatal a Distancia (UNED). Duración: 58' 10.
- Rodríguez, O. (2005). *TSE analiza destituir alcalde de Golfito*. Pág. 19. Periódico La Extra. San José, Costa Rica.
- Rojas, J. (2006). *Cantón de Santa Cruz es primero en construcción*. Pág. 19 A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.
- Fürst, E. Ruíz, K. (2002). *Turismo y empleo en Costa Rica: características nacionales y tendencias de desarrollo reciente*. En Fürst, E. Hein, W. (editores). *Turismo y desarrollo regional en Costa Rica*. DEI. Costa Rica. 578 p.
- Rubio Gil, A. (2003). *Sociología del turismo*. Editorial Ariel S. A. Barcelona, España. 292 p.
- Sepúlveda, S. Rodríguez, A. Echeverri, R. Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Vargas, A. (2008). *Cae atunero con pesca ilegal en Isla del Coco*. <http://www.nación.com/> el país. Búsqueda realizada el 2 de marzo del 2008.
- Vargas Ulate, G. (2006a). *Geografía de Costa Rica*. EUNED. San José, Costa Rica. 288 p.
- Vargas Ulate, G. (2006b). *Geografía Turística de Costa Rica*. EUNED. San José, Costa Rica. 192 p.
- Villegas, Jairo. (2005). *Empresas privadas sin potestad de financiar plan*. Pág. 10 A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.
- Vizcaíno, Irene. (2005). *MINAE tomó posesión del hotel que alteró refugio en Punta Uva*. Pág: 16- A. Periódico La Nación. San José, Costa Rica.