



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**

El turismo sostenible en Costa Rica: un modelo para América Latina

TESIS

Que para obtener el grado de
Licenciado en Estudios Latinoamericanos

PRESENTA:

Rodrigo Bautista López

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Fernando Neira Orjuela

Ciudad Universitaria, CDMX, 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Filosofía y Letras y al Colegio de Estudios Latinoamericanos por la formación interdisciplinaria, el espíritu crítico y por permitir las experiencias de vida que, de alguna forma, concluyen y se reflejan en este trabajo.

Al Dr. Fernando Neira Orjuela, mi director de tesis, por ser guía, consejero y un apoyo fundamental en la conclusión de este esfuerzo.

Al jurado, Dr. Betancourt, Dr. Páez, Lic. Machuca y Dr. Fernández por sus atinadas críticas y comentarios al final del proceso de redacción. Sus aportes le dieron una visión diferente al trabajo y contribuyeron de manera enorme a su mejora. De todos ellos recibí apoyo invaluable y enseñanzas que me quedarán de por vida.

A mi familia, con quien comparto la sangre. Todos ellos, a veces con palabras, otras de forma silenciosa, significaron un enorme soporte moral y emocional durante el largo proceso que significó la realización de este trabajo. En especial gracias a Gabriela, Gabo, mi madre.

A mi otra familia, con quien no comparto la sangre pero que me han adoptado y me han hecho sentir su amor, también sus palabras y sus silencios fueron y siguen siendo parte fundamental de este proceso que termina.

A todos aquellos que, sabiéndolo o no, contribuyeron a este trabajo; investigadores del CIALC (mi segunda escuela), compañeros de trabajo, alumnos y amigos, de todos he aprendido.

A Sebastián

y

Alejandra

Índice

<i>Introducción</i>	1
<i>1. Desarrollo sostenible y turismo. Esbozo histórico y definiciones</i>	8
<i>1.1 Desarrollo Sostenible</i>	8
<i>1.1.1 El camino al desarrollo sostenible</i>	10
<i>1.1.2 El Modelo Mundial Latinoamericano de la Fundación Bariloche</i>	14
<i>1.2 El Informe Brundtland y el Desarrollo Sostenible</i>	15
<i>1.2.1 Después de Bruntland</i>	18
<i>1.3 Apuntes sobre el desarrollo sostenible</i>	19
<i>1.3.1 ¿Sostenible o sustentable?</i>	22
<i>1.4 Sobre el turismo y el turismo sostenible</i>	27
<i>1.4.1 El turismo</i>	27
<i>1.4.1.1 El turismo en la economía</i>	29
<i>1.4.2 Definición de turismo</i>	30
<i>1.4.3 Clasificación del turismo</i>	32
<i>1.4.3.1 Turismo sostenible</i>	33
<i>1.4.4 El turismo en América Latina</i>	35
<i>1.4.4.1 Turismo sostenible en América Latina</i>	35
<i>2. Cuestiones legales sobre el desarrollo y el turismo sostenibles</i>	38
<i>2.1. El derecho ambiental internacional, historia y documentos principales</i>	38
<i>2.1.1 Primera etapa</i>	39
<i>2.1.2. Segunda etapa</i>	40
<i>2.1.2.1. La Conferencia de Estocolmo</i>	41
<i>2.1.3. Tercera etapa</i>	42
<i>2.1.3.1. El PNUMA</i>	42
<i>2.1.3.2. La Carta Mundial de la Naturaleza</i>	43
<i>2.1.4. Cuarta etapa</i>	45
<i>2.1.4.1 La Conferencia de Río (1992)</i>	45
<i>2.1.4.1.1. La Declaración de Río</i>	45
<i>2.1.4.1.2. El Convenio Sobre Diversidad Biológica</i>	46
<i>2.1.4.1.3. La Convención Marco sobre el Cambio Climático</i>	47

2.1.4.1.4. <i>La Agenda 21</i>	47
2.1.4.2. <i>La Carta de la Tierra</i>	48
2.1.4.3. <i>Los Objetivos del Milenio</i>	48
2.1.5. <i>Quinta etapa</i>	49
2.1.6. <i>Después de Johannesburgo</i>	50
2.2 <i>El derecho ambiental en América Latina</i>	51
2.2.1 <i>El papel de la OEA</i>	52
2.2.1.1 <i>La Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible</i>	52
2.2.2. <i>Legislación ambiental en América Latina</i>	53
2.3. <i>Legislación internacional sobre turismo</i>	56
2.3.1. <i>La OMT</i>	56
2.3.2. <i>La Declaración de Manila</i>	56
2.3.3. <i>El Documento de Acapulco</i>	57
2.3.4. <i>La Carta del Turismo y el Código del Turista</i>	58
2.3.5. <i>Declaración de La Haya</i>	58
2.3.6. <i>La Carta de Turismo Sostenible</i>	59
2.3.7. <i>Código Ético Mundial para el Turismo</i>	59
2.3.8. <i>Johannesburgo y el turismo</i>	60
2.3.9. <i>Otros instrumentos</i>	60
2.4. <i>Turismo y medio ambiente en América Latina: elementos legales</i>	62
3. <i>Costa Rica: Elementos naturales, históricos, legales y políticos en materia ambiental, que sustentan el turismo sostenible</i>	66
3.1 <i>Costa Rica, elementos físicos y medioambientales</i>	66
3.1.1 <i>Geografía</i>	67
3.1.2 <i>Clima</i>	69
3.1.3 <i>Hidrografía</i>	70
3.1.4 <i>Biodiversidad</i>	70
3.1.5 <i>División político-administrativa</i>	71
3.2 <i>Breve repaso por la historia de Costa Rica</i>	71
3.2.1 <i>Periodo precolombino</i>	72
3.2.2 <i>Periodo colonial</i>	72
3.2.3 <i>Periodo republicano</i>	73

3.2.4 El siglo XX.....	75
3.3 Legislación ambiental de Costa Rica	80
3.3.1 El Índice de Desarrollo Humano.....	80
3.3.2 El Índice de Desempeño Ambiental.....	83
3.3.3 Legislación ambiental en Costa Rica	85
3.3.3.1 La Constitución Política.....	85
3.3.3.2 La Comunidad Centroamericana	86
3.3.3.3 Leyes ambientales.....	88
3.3.3.3.1 La Ley Orgánica del Ambiente	89
3.4 Instituciones y políticas ambientales.....	91
3.4.1 El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).....	91
3.5 Políticas ambientales.....	93
3.5.1 Agenda Verde.....	93
3.5.2 Agenda Café.....	94
3.5.3 Agenda Azul.....	95
3.5.4 Agenda Energética.....	95
3.5.5 El Plan Nacional de Desarrollo	95
3.5.5.1 Gestión de la sostenibilidad ambiental en el PND.....	96
3.5.6 Críticas a la política ambiental	97
4. El programa de turismo sostenible de Costa Rica	102
4.1 Antecedentes del turismo en Costa Rica.....	102
4.2 Legislación turística en Costa Rica.....	104
4.2.1 Turismo en la Constitución Política de Costa Rica.....	104
4.2.2 Tratados internacionales y Comunidad Centroamericana	105
4.2.2.1 Tratados internacionales.....	105
4.2.2.2 La Comunidad Centroamericana	110
4.2.3 Leyes sobre turismo en Costa Rica.....	112
4.2.3.1 Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico 1985.....	114
4.2.3.2 Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional 2009	115
4.2.3.3 Ley Fomento del Turismo Rural Comunitario 2009.....	115
4.2.3.4 Ley Incentivo de la Responsabilidad Social Corporativa Turística 2010.....	116
4.2.4 Decretos y reglamentos	116

4.3 Instituciones.....	117
4.3.1 El Instituto Costarricense de Turismo, ICT.....	117
4.4 Políticas y programas.....	121
4.4.1 Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016.....	122
4.4.2 Programa de Sostenibilidad Turística.....	124
4.4.2.1 Certificación para la Sostenibilidad Turística, CST.....	124
4.4.2.2 Programa de Bandera Azul Ecológica.....	126
4.4.2.3 Código de Conducta.....	127
4.5 Éxito de y críticas al turismo en Costa Rica.....	128
Conclusiones.....	136
Bibliografía.....	143

Introducción

La presente tesis tiene como objetivo determinar si el programa de turismo sostenible de Costa Rica puede aplicarse con éxito en otros países de América Latina y convertirse en un modelo de desarrollo. La investigación parte de un interés personal primero sobre los problemas del desarrollo de la región latinoamericana, las cuestiones medioambientales y las implicaciones lúdicas y culturales que tiene el hecho de viajar. En este sentido, el presente trabajo busca conjuntar, bajo un lente académico, dichos intereses, buscando así realizar un aporte al tema de la investigación.

Es innegable que el discurso de los gobiernos de América Latina es que han visto en el desarrollo sostenible una opción para crecer económicamente y desarrollarse socialmente; una de las preguntas que intentó responder este trabajo era si realmente el discurso era llevado a la práctica, principalmente en Costa Rica. Puesto que el modelo tradicional de desarrollo que se ha aplicado en la región, sobre todo el llamado modelo capitalista, generalmente implementado desde arriba hacia abajo por las grandes potencias económicas, ha sido caracterizado más como un modelo depredador de recursos naturales y generador de pobreza y desigualdad social, es necesario que se planteen alternativas a ese modelo para poder desarrollar una mejor calidad de vida en la región. En este sentido, el modelo de desarrollo sostenible, sugerido desde las grandes instituciones internacionales, aparece como una alternativa más amigable socialmente y con un bajo impacto ambiental. O al menos así lo dice el discurso.

Para tener una idea de lo que pasa con el desarrollo sostenible en América Latina podemos acercarnos al Índice Mundial de Desempeño Ambiental o Environmental Performance Index (EPI), desarrollado por las universidades de Yale y Columbia. El EPI clasifica 132 países en 22 indicadores de rendimiento en 10 categorías de políticas y dos objetivos generales que reflejan facetas de Salud Pública Ambiental y Viabilidad del Ecosistema. Estos indicadores proporcionan una medida de qué tan cerca están los países con los objetivos de su política ambiental y Costa Rica es uno de los países latinoamericanos que ha mostrado un buen desempeño en el índice a lo largo de los años. El resto de los países latinoamericanos se sitúan con desempeños “modestos” o “débiles”, el país latinoamericano con el desempeño más bajo es Haití. Podemos decir que en América Latina existe el desarrollo sostenible en el discurso pero que en la práctica se ha avanzado poco.

¿Cómo hacer para crecer económicamente al tiempo que se mantiene la resiliencia y robustez de los sistemas biológicos y físicos y se mantiene la estabilidad social y cultural? El turismo ha sido visto como una buena forma para desarrollarse de forma sostenible. La Organización Mundial del Turismo lo

define como: “Las actividades de personas que viajan y permanecen en sitios fuera de su entorno habitual, por un período de no más de un año y con fines de placer, negocios y otros propósitos”

La actividad turística ha crecido exponencialmente desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta ser considerada desde dos puntos de vista antagónicos: el turismo de masas y el turismo sustentable. Se ha afirmado que el turismo de masas perturba el medio ambiente, debido a la cantidad de personas que conforman los grupos de turistas, que en algunos casos llegan a dificultar su manejo y al comportamiento inadecuado de algunos de estos turistas frente a los recursos naturales, culturales y a las comunidades de los espacios rurales y suburbanos en los distintos países del mundo.

Ante esta situación, gobiernos, autoridades de turismo, organismos internacionales y empresarios han identificado al turismo sostenible como una posible solución, ya que este puede ser usado como medio de educación y sensibilización ambiental y cultural, es generador de beneficios económicos, sociales y ambientales y porque es un incentivo para el desarrollo humano sostenible.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) ha definido el turismo sostenible a partir del Informe Brundtland, según el cual, “el turismo sostenible satisface las necesidades de los turistas y regiones anfitrionas presentes, al mismo tiempo que protege y mejora las oportunidades del futuro. Está enfocado hacia la gestión de todos los recursos, de tal forma que se satisfagan todas las necesidades económicas, sociales y estéticas, al tiempo que se respeta la integración cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de apoyo a la vida”. En la anterior definición se distingue un triple eje que pone en juego factores ambientales, económicos y sociales. Puede pensarse que el turismo no será sostenible si no desarrolla las tres vertientes involucradas cuyo equilibrio persigue el desarrollo.

Molina y Rodríguez afirmaban en su texto de 1991 que los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos se habían encaminado al desarrollo del turismo receptivo pero que los beneficios económicos de éste no habían sido los esperados debido a la situación de dependencia; para los autores, “la participación de empresas transnacionales extranjeras en el manejo de los flujos turísticos y en la captación de los ingresos de divisas generados por este tipo de turismo, ha provocado que la derrama económica generada por este renglón sea mucho menor que la esperada”.¹ Y enfatizaban cómo “el turismo en América Latina constituye sólo una actividad complementaria de la economía de los países desarrollados, con lo cual se refuerza la relación dominación-dependencia. La política turística vigente en

¹ Molina, E. y Rodríguez, S. (1991) *Planificación Integral del Turismo: un enfoque para Latinoamérica*. Trillas. México.

² *Ibíd.*

³ Annual Report 2012. World Tourism Organization: España. p. 7
http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2011.pdf

nuestros países ha buscado únicamente facilitar a la población de los países industrializados el disfrute de su tiempo libre.”²

La situación, hoy, parece ser diferente. El Reporte Anual de la OMT publicado en 2012 informa que, en ese año, la recepción de turistas creció en un 4.3% en países de economías emergentes, siguiendo la tendencia de los últimos años. América fue la tercer región más visitada, viendo Centroamérica un crecimiento del 7%, Sudamérica del 5% y el Caribe del 4%. En 2012, América obtuvo un ingreso total de 215 billones de dólares por medio del turismo y registró el mayor crecimiento en ingresos.³ Tomando en cuenta estos datos podemos notar que en América Latina se ha aprovechado el turismo como medio de crecimiento económico.

Al igual que con los ministerios, institutos y secretarías dedicados al medio ambiente, los países latinoamericanos han enfocado sus discursos turísticos hacia el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Nuevamente, si revisamos los portales web de los ministerios de turismo, vemos que el discurso constante es el de fortalecer la industria turística para desarrollar de forma sostenible y promover el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección al medio ambiente. No hay un índice que mida el desempeño ambiental de la industria turística pero podemos suponer que la situación no será muy diferente.

Costa Rica es un país en el que, desde el gobierno, se ha promovido el turismo sostenible como medio para el desarrollo. El gobierno ha fortalecido la institución encargada del medio ambiente y la energía (Ministerio de Ambiente y Energía) y, con un fuerte marco legal e institucional tras de sí, Costa Rica es el único país latinoamericano que ha firmado un acuerdo de Carbono Neutralidad y que continúa distinguiéndose como un país “verde”.

En el rubro del turismo, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) ha establecido el programa “Certificado para la Sostenibilidad Turística” para categorizar a las empresas turísticas cuyo grado de operación se acerque a un modelo de sostenibilidad. Costa Rica tiene una amplia oferta ambiental; es el hábitat del 5% de la biodiversidad mundial y 25.58% de su territorio está protegido bajo diversas formas de conservación y un sistema de áreas de conservación y parques nacionales.

Es claro el trabajo que hace el gobierno de Costa Rica para mantener la imagen de país pionero en cuanto al desarrollo de la sostenibilidad. Pero, además del trabajo legal e institucional, en Costa Rica también se desarrolla investigación al respecto. En Costa Rica existe la Universidad del Turismo que tiene la carrera de Gestión de Turismo Ecológico, una maestría en Gestión de Turismo de la Naturaleza en la

² *Ibíd.*

³ Annual Report 2012. World Tourism Organization: España. p. 7
http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2011.pdf

Universidad Nacional de Costa Rica y una maestría en Desarrollo Económico Local con énfasis en Turismo Comunitario en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, entre otras actividades. Costa Rica fomenta académicamente el estudio de temas como el turismo y su relación con el medio ambiente y el desarrollo económico, generando investigaciones sobre temas muy específicos.

Lo anterior nos conduce a concebir a Costa Rica como un país en donde se ha aplicado un modelo de desarrollo sostenible, entendiendo modelo como un arquetipo o un punto de referencia para reproducirlo o imitarlo en el resto de la región latinoamericana, con características bien definidas que se han mantenido a través del tiempo y que, si bien pueden ser sujetas a cuestionamientos, es indudable que sirven como punto de referencia.

América Latina es una región que continúa siendo llamada “en vías de desarrollo”. Si bien la región ha experimentado un crecimiento en los últimos años y naciones como Brasil, México y Argentina han despuntado como “países emergentes”, aún falta algo para lograr un nivel de crecimiento que la empate con otras naciones como Estados Unidos. Sin embargo, no creemos que deba considerarse a las grandes potencias capitalistas como punto de referencia para un nivel de desarrollo deseable, pues estas potencias han crecido gracias a un modelo que se caracteriza por ser depredador de los recursos naturales y generador de desigualdades sociales. Consideramos que el modelo de desarrollo sostenible, de aplicarse según los lineamientos establecidos, llevaría al crecimiento económico cobijado por la protección a los recursos naturales y la generación de desarrollo social de las comunidades en donde se aplique.

Ya se mencionó al turismo sostenible como un medio para alcanzar este tipo de desarrollo, un desarrollo que equilibre adecuadamente el crecimiento económico, la protección y conservación de los recursos naturales y el justo reparto de los beneficios que de éste se obtengan. El programa de Certificación para la Sostenibilidad Turística del ICT define al turismo sostenible como “la interacción balanceada en el uso apropiado de nuestros recursos naturales y culturales, el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales y el éxito económico de la actividad, que además contribuya al desarrollo nacional... no solo es la respuesta a la demanda, sino una condición indispensable para competir con éxito ahora y en el futuro”.

Es necesario conocer a fondo el proceso y las características que permitieron que en Costa Rica fuera posible el desarrollo sostenible del turismo, único en América Latina. El tema ha sido poco estudiado y menos desde la perspectiva latinoamericana. Lo mismo ocurre con el tema del desarrollo sostenible.

El trabajo de investigación que se realizó tuvo la pretensión de ayudar a vislumbrar alternativas de desarrollo para América Latina. El modelo costarricense de turismo puede ser considerado ejemplo de desarrollo sostenible y podría ser tomado como ejemplo para su aplicación en el resto de la región.

Considerando los avances que el país ha tenido en este sentido pero también identificando los fallos y sus causas para evitar que sean repetidas.

La investigación se desarrolló con una visión de carácter interdisciplinario porque creemos que el desarrollo sólo será sostenible cuando en él intervengan distintas disciplinas y puntos de vista. En este sentido, el trabajo intentó utilizar fuentes provenientes de distintas áreas del conocimiento como la historia, la geografía y las ciencias políticas, económicas y sociales, pues se buscó establecer una relación entre las nociones de turismo y desarrollo sostenible. Asimismo, se estudiaron los conceptos de desarrollo y turismo a la luz de la visión latinoamericana.

Para el desarrollo del trabajo utilizamos principalmente fuentes oficiales y bibliográficas. En primer lugar nos acercamos a los documentos oficiales publicados por los organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, la Organización Mundial de Turismo. De igual forma realizamos consultas bibliográficas de autores especializados en temas de desarrollo, desarrollo sostenible y turismo.

Pretendemos que un trabajo como el que aquí se presenta sea herramienta para empresarios, gobernantes, así como para pequeños emprendedores y habitantes de áreas naturales pues, no sólo ofrece una visión general acerca del estado actual de América Latina y su relación con el turismo y el desarrollo sostenibles, sino que presenta el caso costarricense como un modelo del que podemos rescatar ciertas características para volverlo susceptible de ser aplicado en otros países.

Ya se mencionó la riqueza natural que posee Costa Rica y que ha sido el detonador de su proyecto turístico, basado en la protección ambiental. Costa Rica ha sabido aprovechar ésta riqueza que le ha traído múltiples beneficios y es por ello que la protege tanto. Además de la “oferta” natural, el país posee una importante oferta cultural que también ha contribuido al éxito de su programa de turismo sostenible y fue necesario caracterizar este proceso.

Costa Rica no es el único caso en América Latina de riqueza natural y cultural. Para descubrir qué es lo que hace diferente a Costa Rica del resto de la región es preciso conocer las características que ha tenido el desarrollo de su modelo, sus logros, sus necesidades y sus aportes.

América Latina comparte con Costa Rica la gran riqueza natural y cultural de la que hablamos. Por su parte, el resto de la región ha continuado su proceso de desarrollo siguiendo los medios del llamado capitalismo, Costa Rica apostó por un modelo de desarrollo sostenible, basado en la protección de los recursos naturales, que es necesario conocer y analizar.

El resto de América Latina tiene, en mayor o menor grado, el mismo nivel de riqueza natural y cultural que tiene Costa Rica. Sin embargo, los demás países de la región no han aprovechado esta ventaja

y continúan buscando el desarrollo mediante medios en los que no poseen tantas ventajas. Es necesario responder por qué ocurre esta situación.

La investigación partió de las siguientes preguntas: ¿cuál es el concepto de desarrollo sostenible y turismo sostenible que mayor peso tiene a nivel internacional y en América Latina? ¿qué elementos legales hay en el mundo y en América Latina que traten sobre protección ambiental, desarrollo sostenible y gestión del turismo? ¿qué elementos permitieron en Costa Rica el desarrollo de una industria turística sostenible y exitosa? ¿cómo se caracteriza el programa de turismo sostenible de Costa Rica? Estas preguntas surgen, a su vez de una pregunta principal que nos planteamos en primera instancia: ¿es el programa de turismo sostenible de Costa Rica un caso de éxito y que puede ser aplicado en otros países de América Latina?

Buscando responder a esta última pregunta planteamos la siguiente hipótesis: el programa de turismo sostenible costarricense es un caso exitoso de desarrollo sostenible en América Latina y es ejemplo para la aplicación de programas similares en la región.

Para responder a las preguntas planteadas para la investigación nos propusimos alcanzar los siguientes objetivos: el objetivo principal fue analizar el modelo de turismo sostenible de Costa Rica para mostrar sus logros y limitaciones. Dentro de los objetivos específicos, en primer lugar discutimos las teorías más representativas y definiciones sobre los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad, desarrollo sustentable, turismo y turismo sustentable para, después, analizar cómo éstas han sido aplicadas en América Latina. En segundo lugar exploramos el estado actual de la normatividad turística y ambiental en el mundo y en América Latina para describir los acuerdos que se han generado en materia de turismo y protección al medio ambiente. En tercer lugar realizamos una descripción de las prácticas y programas ambientales en Costa Rica para luego analizar las características que presenta el modelo turístico de Costa Rica, todo esto con el fin de mostrar sus logros y limitaciones.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se utilizaron documentos oficiales de organismos como la Organización Mundial de Turismo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; esto con el fin de conocer las definiciones oficiales de los términos mencionados. En cuanto a la discusión entre los conceptos sustentable y sostenible se hizo una comparación de las posturas encontradas en textos teóricos académicos y en la prensa escrita. En el segundo capítulo se enumeró y describió la legislación que se ha generado a nivel internacional y en América Latina sobre turismo sostenible. La documentación se hizo, nuevamente, sobre documentos oficiales obtenidos en línea en la página de la Organización Mundial de Turismo y en las páginas de los ministerios de turismo de los países latinoamericanos. En el tercer capítulo se describen las características geográficas e históricas de Costa Rica, mismas que consideramos clave para el desarrollo del turismo. Además de presentar las principales

leyes y políticas en materia ambiental con las que cuenta el país. Finalmente, en el cuarto capítulo caracterizamos el programa de turismo sostenible, para ellos hablamos antes de leyes y políticas turísticas costarricenses. Así como las críticas que ha recibido el programa.

1. Desarrollo sostenible y turismo. Esbozo histórico y definiciones

Desarrollo sostenible y turismo son dos conceptos que aparentemente no tienen nada en común. Al escuchar el primero pensamos en ecología y el segundo nos remite a ocio y diversión, es difícil concebirlos juntos. Sin embargo, las últimas décadas han atendido a la popularización del turismo sostenible y a la idea de éste como fuente de desarrollo. En el mundo y en América Latina es cada vez más común utilizar juntas estas palabras, aunque poca idea se tenga de su real significado y del alcance que juntas pueden tener.

El presente capítulo lo dedicaremos a definir y discutir el término desarrollo sostenible, así como los conceptos de turismo y turismo sostenible. El propósito es establecer una relación entre éstos al pensar al turismo como una forma de desarrollo acorde con los principios de la sostenibilidad.

De igual forma, buscaremos y presentaremos, cuando la haya, la visión que se tiene sobre éstos conceptos en América Latina y cómo se han usado en la región. Veremos que, además de la definición de desarrollo sostenible que se ha oficializado, hay diferentes visiones sobre el mismo. También revisaremos la discusión existente entre las ideas de desarrollo sostenible y desarrollo sustentable; a pesar de que se ha extendido el uso indistinto de ambos términos, viéndolos como sinónimos, hay diferencias semánticas entre ambos y algunos autores establecen que existen claras diferencias.

El capítulo se divide en cuatro partes: En la primera parte trataremos sobre el proceso histórico que llevó al término de desarrollo sostenible. La segunda parte trata sobre la aparición del desarrollo sostenible dentro del llamado Informe Brundtland y su posterior desarrollo institucional. En la tercera parte hablaremos detenidamente sobre el concepto de desarrollo sostenible y el debate existente entre los términos en español sustentable y sostenible. Finalmente, la cuarta parte aborda el concepto de turismo y turismo sostenible, se definen ambos términos y se habla sobre el turismo sostenible en América Latina.

1.1 Desarrollo Sostenible

Actualmente el desarrollo sostenible es un término común y de uso generalizado en los ámbitos académicos, gubernamentales, sociales y culturales. A nivel internacional ha permeado la idea y la certeza de que el desarrollo no puede ya identificarse sin el adjetivo “sostenible”. Sin embargo esto no ha sido siempre así.

Para entender la existencia de este concepto es necesario, primero, hablar de desarrollo por un lado y sostenibilidad por el otro. No es propósito de este trabajo extenderse en las diferentes teorías sobre desarrollo que se generaron a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y, mucho menos, regresar a presentar la ideas de los economistas clásicos, por poner un ejemplo. Lo importante para este trabajo es

presentar al desarrollo como un concepto siempre vinculado con la disciplina de la Economía y el crecimiento económico.

Toe nos da una idea de la complejidad del término desarrollo, al ser citado por Gutiérrez y González (2010):

Acerca del desarrollo, un término cliché que para muchos encierra un dogma y para otros una ruta hacia la modernidad, se pueden decir tantas cosas como autores se deciden a abordarlo. Para autores como G. Esteva o S. Latouche, para solamente citar a dos de los más visibles, el término de desarrollo encierra un gigantesco mito dentro del cual se ocultan fenómenos tales como la industrialización, la urbanización, la concentración y acumulación de capital, el corporativismo, la destrucción impía de la naturaleza, la sociedad de consumo y la enajenación del individuo.⁴

Resulta claro que hay tantas visiones del desarrollo como personas que se han dedicado a reflexionar sobre el mismo. A pesar de esta complejidad hay una cosa que permea entre todas las teorías que encontraremos al respecto: el desarrollo está íntimamente ligado a la idea de crecimiento económico.

Para simplificar, que no evitar la tarea de definir el concepto de desarrollo veamos una de las acepciones que da la Real Academia Española: “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”.⁵ Esta primera definición ya nos da una idea bastante clara de lo que el desarrollo significa, y puede complementarse si buscamos por el verbo desarrollar: “1) Acrecentar, dar incremento a algo de orden físico, intelectual o moral. 2) Dicho de una comunidad humana: Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente.”⁶

Como vemos, la primer acepción nos plantea la idea de mero crecimiento económico. Digamos entonces, que, esencialmente, el desarrollo significa crecimiento económico, tal cual fue visto durante su surgimiento. La última acepción nos da una idea complementaria y que está más de acuerdo con la idea

⁴ Gutiérrez Garza, Esthela y Édgar González Gaudiano (2010). De Las Teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable: construcción de un enfoque multidisciplinario. México: Siglo XXI. p. 9.

⁵ Real Academia Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=desarrollo>

⁶ *Ibíd.*

planteada a nivel internacional en los últimos años respecto al desarrollo: el desarrollo no es sólo económico (aunque, tal vez, por esa vía deba comenzar), también es social, cultural y político.⁷

1.1.1 El camino al desarrollo sostenible

Las teorías del desarrollo no siguieron un camino lineal y algunas de ellas estuvieron presentes al mismo tiempo en el pensamiento de aquellos preocupados por la economía mundial. De igual forma, el pensamiento ambiental ha estado presente aunque no formara parte fundamental en éstas teorías del desarrollo. Las ideas ambientalistas son tan antiguas como lo puede ser la economía misma, sólo que hasta hace muy poco tiempo se les consideró parte de una misma realidad.

Desde aquel supuesto discurso que, ya en 1854, el jefe indio Si'ahl diera frente al entonces gobernador de Washington, Isaac Stevens y que hoy sigue siendo considerado el primer manifiesto “ecologista”,⁸ el medio ambiente ha estado en la mente de la sociedad. La preocupación acerca de él pudo existir desde siempre, sin embargo, fue hasta la década de 1950 que una preocupación mundial comenzó a emerger y hasta la década de 1960 que dicha preocupación se manifestara en los ámbitos académicos.

Hay dos momentos clave que desatan una corriente ambientalista digamos moderna: por un lado, está el fin de la Segunda Guerra Mundial y el rechazo a la posibilidad de una catástrofe ambiental provocada por el uso de la energía nuclear; por el otro, la extensión del llamado fordismo.

Aunque la preocupación global por el medio ambiente comenzó a expresarse desde los años cincuenta, sobre todo al ver las enormes consecuencias de la segunda guerra mundial, una corriente de pensamiento ambientalista propiamente dicha, tuvo una expresión clara a partir de los años sesenta. Pepper (1984) señala que tres obras escritas fueron claves para detonar el movimiento ambientalista mundial: *Silent Spring* de Rachel Carson (1962), *Blue Print for Survival* de Edward Goldsmith (1972) y *Small is Beautiful: Economics as if people mattered* de Fritz Schumacher (1973). La primera anuncia y cuantifica los problemas; la segunda analiza los cambios necesarios y la tercera incorpora

⁷ Históricamente, los modelos de desarrollo económico seguidos en América Latina no han conducido necesariamente al crecimiento económico, menos lo han hecho al desarrollo social, cultural o político. Al respecto cabe preguntarse ¿por qué aún un modelo de desarrollo es deseable en la región? La respuesta la encontramos y debe centrarse, no en el hecho de ser iguales a los llamados países desarrollados o potencias internacionales. Creemos que, precisamente la región debería apuntar hacia un modelo de desarrollo que le permita explotar sus capacidades y que, a la vez, sea capaz de reducir la pobreza y la desigualdad social, esto apuntaría a un desarrollo “completo” en el que todos los aspectos estén equilibrados bajo los límites de la sostenibilidad.

⁸ El texto completo en inglés puede consultarse en: <http://www.halcyon.com/arborhts/chiefsea.html>

acciones prácticas para solucionar los problemas ambientales e identifica sus raíces filosóficas.⁹

Granados Sánchez (2011) menciona otras obras como antecedente del pensamiento ambientalista: *The closing circle* (1971) de Barry Commoner que aborda los impactos de la industrialización tanto en el medio natural como en los seres humanos, y *Una sola tierra: el cuidado y conservación de un pequeño planeta*, (1972) documento base para la Cumbre de Estocolmo, por la economista Barbara Wards y el biólogo Rene Dubos.¹⁰

Estos textos científicos funcionaron a manera de denuncia de la probable catástrofe ecológica a la que se encaminaba el planeta. Esto derivó en una expansión del movimiento ambientalista con la creación de ONG como Greenpeace y Friends of the Earth, pero también en la creación, auspiciada por la recién creada ONU y los gobiernos, de formas institucionales dispuestas a tratar el tema desde un punto de vista, digamos, político. A partir de entonces, como menciona Gutiérrez y González (2010) “El proceso de construcción de conocimiento sobre la crisis, que se nutre tanto de la teoría del desarrollo como de la praxis de los movimientos ambientalistas, llegó progresivamente al ámbito de las instituciones supranacionales.”¹¹

Si bien la ONU ya había auspiciado la primer conferencia sobre problemas ambientales en 1949, no fue sino hasta 1968, en la Conferencia Internacional de la Biósfera, en París, que se plantearía un evento mundial sobre medio ambiente.

Fue, sin embargo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, el evento que lograría que los ojos del mundo vieran hacia los problemas del medio ambiente y su relación con el desarrollo:

Estocolmo es... (reconocido) como un antes y un después en la problematización política del tema (ambiental). En primer lugar, porque lo introdujo en la arena política internacional, pero también porque fue el primer intento de conciliar los objetivos tradicionales del desarrollo con la protección de la naturaleza, y de contemplar los diferentes intereses de los países de la comunidad internacional.¹²

⁹ Gutiérrez Garza, Esthela y Édgar González Gaudiano. op. cit. p. 69.

¹⁰ Granados Sánchez, Jesús (2011). *Manual de medio ambiente y sostenibilidad*. Madrid: Dykinson. p. 76.

¹¹ Gutiérrez Garza, Esthela y Édgar González Gaudiano, op. cit. p. 120

¹² Pierri, Naína. (2005). *Historia del concepto de desarrollo sustentable*. En: Foladori, G. y Pierri, N. *Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 27-81. p. 36

Producto de la Conferencia de Estocolmo es el informe titulado Una sola Tierra (Only one Earth: the care and maintenance of a small planet). En dicho informe:

... fueron definidas estrategias para comenzar a estructurar una política planetaria, revisando tres principios responsables de la crítica situación vivida 1) la necesidad del conocimiento, la educación y la investigación; 2) el enraizado sentimiento de soberanía de las diferentes naciones del mundo, que dificulta la idea de una comunidad planetaria y, 3) la fuerza imperativa de los mercados orientados evidentemente por los principios del paradigma económico.¹³

La Conferencia de Estocolmo fue representativa de la corriente ambientalista que se conoce como desarrollista o de ambientalismo moderado. Ésta, junto con la corriente conservacionista que apoyaba la tesis de los límites físicos y la propuesta de crecimiento cero y la corriente crítica humanista fueron las tres corrientes que dominarían el pensamiento ambiental desde entonces.

La corriente conservacionista tuvo máxima repercusión y divulgación en el informe llamado “Los Límites del Crecimiento” que en 1972 publicara el Club de Roma. Este informe puso en el mundo la idea de la relación entre medio ambiente y crecimiento económico. A partir de este momento, el término desarrollo dejó de ser visto como algo independiente de la idea de medio ambiente.

El Club de Roma concluyó que:

... si la población seguía creciendo al mismo ritmo y la industrialización, y la degradación de los recursos naturales continuaban aumentando, los límites del crecimiento serían alcanzados en alrededor de cien años. Se señala también que las tendencias pueden modificarse, por lo que el equilibrio global debía ser planificado de acuerdo con las necesidades materiales básicas de cada ser humano y garantizando a cada persona oportunidades y condiciones para desarrollar su potencial.¹⁴

El informe del Club de Roma presentó una postura menos tibia que la de Estocolmo, la crítica fue muy clara al atacar directamente los principios económicos que entonces gobernaban el mundo:

¹³ Gutiérrez Garza, Esthela y Édgar González Gaudiano. op. cit. p. 157

¹⁴ *Ibíd.* p. 73

... marcó el inicio de un fuerte movimiento de condena a los principios económicos convencionales, a través de los cuales las actividades humanas son reducidas a la población, la producción industrial y a la acumulación del capital, como si la Tierra fuera una fuente inagotable de recursos naturales y la solución de los problemas sociales y ambientales llegaría como efecto colateral del espejismo del crecimiento económico.¹⁵

El Club de Roma publicaría dos informes más, en 1974 y 1976, pero sin la repercusión que tuvo el primero.

Una tercer corriente ambientalista, crítica humanista, estuvo expresada por la propuesta de ecodesarrollo. Ésta pretendía plantear una alternativa al orden dominante. La propuesta del ecodesarrollo se fue formando en las reuniones internacionales donde había fuerte o exclusiva representación de delegados de los países pobres. Primero en Founex, Suiza en 1971 y, años más tarde, en Cocoyoc, México en 1974.

... fue la propuesta alternativa a la visión institucional que se propagaba en las conferencias internacionales sobre medio ambiente, sustentada en los límites físicos del crecimiento, el control demográfico y el crecimiento cero. Se apelaba a la necesidad de crecer pero dentro de un nuevo estilo de desarrollo, en las capacidades locales de la base y a escala humana, con apoyo de tecnologías apropiadas que recuperaran el saber tradicional, rechazando por lo mismo la dependencia política, económica, tecnológica y cultural. El ecodesarrollo intentaba romper la aporía que subyace en la idea que confronta a los países subdesarrollados con los desarrollados, de que en los primeros sus problemas provienen de la falta de desarrollo y en los segundos por un “exceso” de desarrollo. (...) Así, el concepto de ecodesarrollo buscaba superar el antagonismo entre la economía y la ecología, que se manifestaba en la escasa integración de la dimensión ambiental en las políticas y propuestas para el desarrollo, pero daba un especial énfasis en los grandes contingentes de

¹⁵ *Ibíd.* p. 72

población desposeída y excluida de lo que eran los supuestos beneficios del desarrollo.¹⁶

El ecodesarrollo parecía ser el paradigma que, finalmente, integraba el lado social a la cuestión ambiental y económica. Sin embargo, el término fue vetado días después de la reunión de Cocoyoc y, entonces, se dio paso al concepto hoy usado de desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible es el término que nos ocupa en este trabajo y sobre el cual hablaremos luego de hablar de una propuesta de desarrollo hecha desde América Latina.

1.1.2 El Modelo Mundial Latinoamericano de la Fundación Bariloche

El aporte latinoamericano al ambientalismo surge de la crítica que se hizo desde las reuniones preparativas para la Conferencia de Estocolmo y, más claramente, como una crítica a la propuesta realizada por el Club de Roma. Los países en vías de desarrollo sostenían, como lo hacen hasta hoy, que los problemas ambientales provocados por el desarrollo son responsabilidad únicamente de los países desarrollados y que, por lo tanto, son estos quienes debían asumirlos.

El Modelo de la Fundación Bariloche cuestionó las bases económicas y políticas del orden existente entonces y propuso alternativas que buscaban una sociedad diferente:

... se diseñó para buscar caminos que llevaran a un mundo diferente, en el que el desarrollo tuviera como objetivo fundamental satisfacer, por lo menos, las necesidades humanas básicas de toda sociedad, administrando los recursos y cuidando el medio. Rechaza la tesis de los límites físicos (...) y dice que (...) para la humanidad actual, los límites que operan son sociopolíticos y no físicos. Considera que la crisis no está en el futuro (...) sino en el presente, dado que la mayoría de la humanidad vive en la pobreza y la miseria. ... (por lo que) se trata de encarar el cambio en lo inmediato, el cual concibe como un cambio radical en la organización social e internacional, que debía librar al hombre del subdesarrollo y la opresión. Los elementos básicos de la nueva sociedad serían: equidad a todas escalas; no consumismo, en el sentido de que la producción y el consumo estén determinados por las necesidades sociales y no por el lucro privado; y el reconocimiento de que esas necesidades pueden ser definidas de manera diferente

¹⁶ *Ibíd.* , p. 80

según las diferentes culturas. El concepto de propiedad privada de los medios de producción era sustituido por el concepto de uso y manejo de los medios de producción, que cada sociedad debía definir.¹⁷

1.2 El Informe Brundtland y el Desarrollo Sostenible

Fue hasta 1987 que apareció en el mundo un término que resumiría las propuestas y modelos que se habían desarrollado desde inicios de la década de 1970: el desarrollo sostenible, definido en el llamado informe Brundtland, publicado en 1987.

Entre 1972 y 1987 hubo una serie de acontecimientos que favorecieron la aparición del concepto: hubo mayores evidencias de la existencia de una crisis ambiental y se agudizó la crisis del capitalismo, además, el trabajo institucional -y sus aportes teórico-políticos al tema- a nivel internacional fue intenso. Fue precisamente en este nivel institucional que surgió la propuesta del desarrollo sostenible.

En 1983, en la XXXVIII Sesión de la ONU, por resolución de la Asamblea General, fue creada la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Comisión elaboró el documento llamado Nuestro Futuro Común o Informe Brundtland:

Estas preocupaciones motivaron la creación de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1983. La Comisión es un órgano independiente vinculado con los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas, pero fuera de su dominio. El mandato hecho a la Comisión le señala tres objetivos: reexaminar las cuestiones críticas del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas realistas para afrontarlas; proponer nuevas formas de cooperación internacional en torno a esas cuestiones que influyeran en las políticas y acontecimientos en la dirección de los cambios necesarios; y aumentar el nivel de comprensión y compromiso activo por parte de los individuos, las organizaciones voluntarias, el mundo de los negocios, las instituciones y los gobiernos.¹⁸

¹⁷ Pierri, Naína. op. cit. p. 26

http://soda.ustadistancia.edu.co/enlinea/eduvirtual/Seminario_ecoturismo/documentos/Unidad%201%20-Sustentabilidad/Desarrollo%20Sustentable_capitulo_2.pdf

¹⁸ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1992). *Nuestro Futuro Común*. Madrid: Alianza Editorial. p. 23

El informe Brundtland argumenta que el desarrollo no puede lograrse bajo una mayor depredación del medio ambiente y que éste no puede protegerse sin considerar los costos que el desarrollo implica. También dice que es por medio de las instituciones y sus políticas que puede conseguirse un desarrollo que sea sostenible.

El informe Brundtland define el término desarrollo sostenible, esta definición es una especie de síntesis de los aportes hechos por los movimientos sociales, las políticas ambientales nacionales y las propuestas técnicas hechas en las universidades.

Dice el informe:

El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

El concepto de “necesidades”, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante (...) La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.¹⁹

Posteriormente, el informe establece los objetivos que deben perseguirse al seguir una política de desarrollo sostenible:

Entre los objetivos decisivos que para la política sobre el medio ambiente y el desarrollo se siguen del concepto de desarrollo sostenible cabe señalar: Revitalizar el crecimiento; cambiar la calidad del crecimiento; satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, higiene; asegurar un nivel de población sostenible; conservar y acrecentar la base de recursos; reorientar la tecnología y controlar los riesgos, y; tener en cuenta el medio ambiente y la economía en la adopción de decisiones.²⁰

¹⁹ *Ibíd.*, p. 67

²⁰ *Ibíd.*, p. 74

Finalmente, se establecen algunas de las condiciones que se requieren para que sea posible cumplir con los objetivos:

En su sentido más amplio, la estrategia para el desarrollo sostenible tiende a promover las relaciones armoniosas entre los seres humanos entre sí y entre la humanidad y la naturaleza. Dentro del contexto específico de las crisis del desarrollo y del medio ambiente producidas en 1980, la prosecución de un desarrollo sostenible requiere:

Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones; un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante; un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo equilibrado; un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas y; un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma.²¹

Como vemos, el informe Brundtland no sólo propone una definición para una nueva forma de entender el desarrollo, además establece las características que debe tener este desarrollo y las condiciones esenciales para conseguirlo. Al respecto destacamos algunos elementos que nos parecen fundamentales para alcanzar la sostenibilidad del desarrollo: la idea de la eliminación de la pobreza, lo cual significa que el crecimiento económico debe beneficiar a las clases bajas; la idea de la participación ciudadana y desarrollo equilibrado. El desarrollo sostenible se presenta con un fuerte componente social, en el que la reducción de la pobreza implica que el crecimiento económico no debería orientarse a enriquecer a los que ya son ricos y que es la sociedad en general quien debe recibir de manera justa los beneficios del crecimiento y participar en su realización.

El desarrollo sostenible se convirtió a partir de entonces en el paradigma que utilizarían tanto los gobiernos como la sociedad civil y organizaciones ambientales al momento de hablar sobre desarrollo y medio ambiente. Brundtland fue el momento coyuntural que ambientalistas, políticos y la sociedad

²¹ *Ibíd.* p. 91

interesada esperaban y la definición de desarrollo sostenible se convirtió en la bandera que utilizarían éstos actores a partir de entonces.

1.2.1 Después de Bruntland

Posterior a su publicación siguieron una serie de eventos a nivel internacional que continuarían tratando el tema medioambiental y del desarrollo. Actualmente, la Conferencia de las Partes (COP) es el evento más célebre y el que recibe mayor atención mediática puesto que en él participan los representantes de alto nivel de los países. Dicho evento se lleva a cabo anualmente desde 1995.

De forma paralela a la COP se han realizado una cantidad innumerable de foros, conferencias, sesiones, reuniones auspiciados por comités, paneles, protocolos, asambleas y tratando temas como el desarrollo social, agua, género, población, derechos humanos, salud, agricultura, cuestiones indígenas, desastres, energía. Algunos de éstos organizados por organismos internacionales como la ONU, gobiernos locales, federales, organizaciones no gubernamentales y universidades. Podemos ver que el tema del desarrollo sostenible no sólo está presente en todos los niveles de la sociedad sino que también se relaciona con temas de los que está separado en apariencia.

Si bien, el desarrollo sostenible es un tema que ha tenido presencia constante, ha sido poco lo que éste ha generado, en términos de un debate académico, institucional o político. Desde la aparición del término podemos nombrar sólo dos momentos clave:

En 1992 se realizó la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil, que se conoce como “La Cumbre de la Tierra”, en donde casi 180 países estuvieron de acuerdo en aplicar las ideas sobre el desarrollo sostenible, intención que plasmaron en la “Declaración de Río” y la “Agenda XXI”. Entre los acuerdos que se firmaron en esta Conferencia surgió la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, que más adelante originó el Protocolo de Kioto. A partir de 1992, la ONU ha auspiciado la llamadas Conferencias de las Partes (COP) anualmente.

En septiembre del 2000 en Nueva York, en la Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas se reafirma el compromiso de varios países por la sustentabilidad del desarrollo y se establecen grandes objetivos mundiales que se conocen como “Las Metas del Milenio” o “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, que proporcionan un marco para que todo el Sistema de Naciones Unidas trabaje hacia un fin común.²²

²² De Vengoechea, Alejandra (2012). Las cumbres de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Colombia: Proyecto Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert – FES

Un momento importante fuera del ámbito oficial se dio en 2010, cuando en Cochabamba, Bolivia, se realizó la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. Con asistencia en su mayoría “no oficial” pero sí con muchos delegados de movimientos sociales y organizaciones de 140 países, en la conferencia se elaboró el Acuerdo de los Pueblos en el que se tratan conceptos como el de “justicia climática” y “deuda ecológica”²³ pero se mantienen los principios del desarrollo sostenible propuestos en el informe Brundtland.

1.3 Apuntes sobre el desarrollo sostenible

Al hablar de desarrollo sostenible, Gutiérrez y González (2010) señalan que:

Por otra parte, el concepto de desarrollo sustentable, que alcanzó su reconocimiento oficial hacia 1992 en la Cumbre de Río de Janeiro, es hoy, veintisiete años después, un término ampliamente difundido y popular y, por lo mismo, una idea manoseada, mercantilizada, banalizada y, por lo común, vaciada de todo contenido por quienes se la han apropiado.²⁴

Lo primero que cabe resaltar sobre la aparición de éste concepto, luego de su adopción, es el número de críticas que recibió. La principal crítica que se ha hecho del concepto ha sido respecto a su ambigüedad y a la dificultad que supondría el llevarlo a la práctica.

¿Qué entendemos por necesidades? ¿Quién las determina y en base a qué?
¿Quiénes son los sujetos de estas necesidades: como actúan las diferencias de riqueza, cultura, género, etnia, nivel de desarrollo y ámbito geopolítico? ¿Cómo se miden las capacidades de las siguientes generaciones? ¿Cómo determinamos las necesidades de las generaciones futuras la proyección temporal de las cuales desconocemos?

La definición tampoco contiene directrices sobre la relación deseable entre la sociedad, la economía y el medio ambiente. Más bien se trata de un marco flexible que puede adaptarse a diferentes actitudes éticas y formas de gestión.²⁵

²³ <http://www.sustentabilidades.cl/Revista/revista/index.php/sus/article/view/65/46>

²⁴ Gutiérrez y González op cit. p. 9

²⁵ Torres Carral, Guillermo (2009). El desarrollo sustentable en México (Visión crítica hacia un desarrollo compatible). México: Universidad Autónoma Chapingo. p. 48

Aparentemente el mundo ha interpretado el concepto de las formas más variadas y es que, al tratar de ser democrático e incluyente, el desarrollo sostenible debe ser tratado de forma general. Esto, sin embargo, ha generado ideas como la siguiente:

En toda esta disputa y debate por un modelo de sociedad global, es claro que el concepto de desarrollo sustentable ha sufrido una profunda erosión semántica, dada por su simplicidad engañosa que genera ambigüedad y opacidad de sentido. Por lo mismo, llama la atención no sólo la proliferación de definiciones y enfoques existentes sobre el desarrollo sustentable, sino sobre todo el enorme consenso adquirido y, por ende, las más variadas adhesiones entre la clase política y los grupos empresariales.²⁶

Dicha ambigüedad del término ha generado un debate constante en los círculos académico y político. Hay tantas definiciones de desarrollo sostenible como estudiosos del tema, tantas que es imposible dar cuenta de ellas en esta trabajo. Existen visiones desde la biología y las “ciencias naturales” y desde la economía y las “ciencias sociales”, tantas visiones como las hay del término “desarrollo” y de la propia idea de sostenibilidad. Esta ambigüedad ha enriquecido el concepto pero también ha provocado que, al ser poco específico, no exista un consenso respecto a su aplicación y, mientras tanto, el medio ambiente continúe deteriorándose.

Un problema al respecto del debate acerca de la definición de desarrollo sostenible es que existe una tendencia a remarcar las diferencias más que en observar las coincidencias:

Además, es necesario comprender que si bien la sustentabilidad tiene diversas visiones, todas ellas coinciden en la necesidad de fortalecer la supervivencia natural y humana, para lo cual la sociedad no puede menos que realizar los cambios necesarios y ajustarse a una nueva realidad que, en el marco del cambio climático global, obliga a desarrollar las transformaciones necesarias dirigidas hacia un nuevo tipo de desarrollo. De no ser así, la destrucción ecológica y social será irreversible.²⁷

²⁶ *Ibíd.* p. 170

²⁷ *Ibíd.* p. 16

El propio informe Brundtland nos da indicios de aquellos elementos en común que podemos encontrar en el vasto universo de las ideas sobre el desarrollo sostenible:

En torno de tal visión holística gravita la pretensión de un nuevo orden mundial con base en un proyecto político, social y cultural más incluyente y extensivo que potencie el bienestar colectivo y las estabilidad de la biosfera, configurándose en la concepción del desarrollo sustentable.²⁸

En tal virtud, el desarrollo sustentable se afirma sobre los siguientes ejes analíticos:

...un desarrollo que tome en cuenta la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes, el patrón demográfico, la equidad social, nuevas políticas para nuevas instituciones, una nueva cultura civilizatoria, un desarrollo respetuoso del medio ambiente y un desarrollo que no sacrifique los derechos de generaciones futuras.²⁹

Aquí existe un triple punto de vista que es el ambiental, el social y el económico. En el momento en que se encuentra el equilibrio entre estos tres y se persiste en el tiempo podemos hablar de la existencia de un desarrollo sostenible. El hecho de que sea difícil, o no se especifique cómo pasar del concepto a la práctica es porque el término debe adaptarse a los diferentes contextos en los que se quiera aplicar.

Ejemplo de lo anterior es la palabra “necesidades” en la definición de Brundtland. Es claro que no puede haber una definición fija de las necesidades puesto que éstas cambian de acuerdo al espacio y el tiempo en donde se estén pensando. El alimento es una necesidad básica y hay lugares en el mundo donde es muy difícil cubrir esta necesidad que, para algunos, es algo al alcance de la mano. Entonces, la idea de desarrollo sostenible debe adaptarse, tomando en cuenta el triple eje que se mencionó anteriormente. Un balance entre la humanidad, la economía y el medio ambiente.

Tal como dice Roorda (2012):

...un desarrollo que lleve a un medio ambiente en el cual los intereses de la humanidad, la economía y el medio ambiente natural estén balanceados el uno con el otro. Lo que esto significa es que no sean sólo las personas quienes tengan espacio suficiente, también los bosques y otras áreas naturales, sin

²⁸ Nuestro futuro común, op. cit. p. 125

²⁹ *Ibíd*, p. 125

sobreexplotación de éstas, en donde los recursos naturales no sean agotados. Tal desarrollo lleva a un país en donde la gente y la naturaleza pueden vivir juntas de forma sostenible.³⁰

Y Dresner (2008):

El problema de acordar en un significado del desarrollo sostenible no está fundamentalmente en ponerse de acuerdo en una definición precisa, sino en ponerse de acuerdo sobre los valores que subrayen cualquiera de las definiciones.³¹

1.3.1 ¿Sostenible o sustentable?

El debate generado a nivel internacional a partir de la definición de desarrollo sostenible sugerida en el informe Brundtland generó una discusión también importante dentro de los países de habla hispana al momento de realizar una adecuada traducción del término inglés sustainable. Dos palabras fueron sugeridas para acompañar al concepto de desarrollo: sustentable y sostenible. Todavía no existe un consenso generalizado acerca de cuál de los dos términos es el más apropiado; si bien sustentable es el que se utiliza de forma más común hay importantes diferencias e ideas que vale la pena describir.

En primer lugar, hay que decir que hay autores que evitan la discusión al afirmar que sustentable y sostenible son sinónimos y que se pueden usar de forma indistinta:

Es preciso señalar que el término técnico, generalmente utilizado, es el de desarrollo sostenible. Sustentable es una palabra que se utiliza como equivalente, traducción literal del término inglés sustainable, y es también un término con amplia aceptación en los ámbitos político, social e institucional. Para fines prácticos, ambas palabras son y quieren decir lo mismo.³²

Paniagua y Moyano (1998) y Pesci (1999) opinan que sustentable es un término usado para América Latina y que sostenible se utiliza en España. La idea de que sustentable es el término de

³⁰ Roorda, Niko (2012). Fundamentals of sustainable development. Great Britain: Routledge. p. 15

³¹ Dresner, Simon (2008). The principles of sustainability. UK: Earthscan. p. 70

³² Rojas Orozco, Cornelio. (2003). El desarrollo sustentable, nuevo paradigma para la administración pública. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. p. 11

preferencia por los latinoamericanos es también acogida por Moreno y Chaparro (2008) y García Henao (2003). Gutiérrez y González (2010) y Segura (1992) sostienen que sostenible es una traducción literal del término en inglés sustainable.

Para García Henao (2003), la discusión se resolvió desde 2002:

El término de desarrollo sustentable nació en un informe de las Naciones Unidas... (Brundtland)... . En primer lugar, los documentos decían en español sostenible, pero parece ser que los traductores de Naciones Unidas o la gente que manejaba la Conferencia (Río), consideró que ese término no era muy claro porque podía significarse más de lo mismo (...) En inglés sí tiene sentido porque sustainable significa sostener una cosa, pero con un sentido más que cuantitativo, ético y cualitativo, algo que pueda perdurar, por ello en la Conferencia de Río ya se usó el término como desarrollo sostenible.³³

Para darnos una idea primera de la verdadera diferencia entre ambos términos, acudamos a una definición sin relación con ideas medioambientales:

Para que los productos generen los impactos esperados, es necesario tomar en cuenta su sustentabilidad y sostenibilidad. Un programa o proyecto social es sustentable en la medida que exista capacidad instalada (recursos físicos, humanos y financieros) para que los procesos requeridos sean adecuadamente implementados. Es sostenible cuando los impactos producidos perduran en el tiempo.³⁴

Entonces, no se trata de términos opuestos, al contrario, sustentable y sostenible son conceptos que se complementan y que dan una idea más holística de cómo debe entenderse el desarrollo.

Veamos cómo define Dourojeanni (1999) el desarrollo sustentable:

El desarrollo sustentable no se refiere a una meta tangible ni cuantificable a ser alcanzada en un determinado plazo y momento. Se refiere más bien a la

³³ García Henao, L. (2011). Teoría del desarrollo sostenible y legislación ambiental colombiana. Una reflexión cultural. Revista De Derecho, 20(20). p. 3

³⁴ Cohen, E. Y Martínez, R. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. CEPAL. p. 11

posibilidad de mantener un equilibrio entre factores que explican un cierto nivel de desarrollo del ser humano, nivel que siempre es siempre transitorio, en evolución y, al menos en teoría, debería ser siempre conducente a mejorar la calidad de vida de los seres humanos. El llamado desarrollo sustentable es, en consecuencia, la resultante de un conjunto de decisiones y procesos que deben llevar a cabo generaciones de seres humanos, dentro de condiciones siempre cambiantes, con información usualmente insuficiente, sujetas a incertidumbres y con metas poco compartidas por una sociedad y personas en general no muy solidarias: si el desarrollo sustentable se mantiene en el tiempo se alcanza la sostenibilidad.³⁵

Fernández y Gutiérrez (2013) dan una definición crítica del desarrollo sustentable:

Se ha dado el término desarrollo sustentable al crecimiento económico que negocia la compra de recursos naturales sobre todo del tercer mundo (mercantilismo ecológico), que no se regeneran o sustituyen. Busca la eficiencia en el uso de los recursos mediante la tecnología, el incremento de bienes y servicios sin tener en cuenta el deterioro ambiental y del bienestar social de las personas que menos tienen y que llevaría a un colapso del sistema. Los países del primer mundo son ejemplo de sistemas sustentables, que mantiene su confort a costa de alimentarse de recursos de países tercermundistas que se deterioran en el tiempo. Es lo más cercano a la realidad. El desarrollo sustentable es un desarrollo insostenible de la sociedad que conduce a nuevos pecados capitales que llevarán a la humanidad a una crisis. Se crean muchos problemas: el uso insuficiente de la energía, la falta de conservación del agua, el aumento de contaminación, los abusos de los derechos humanos, el uso excesivo del transporte personal, el consumismo, etc.³⁶

Regresando a Dourojeanni, complementa la idea de desarrollo sustentable al definir el desarrollo sostenible de la siguiente forma (según Fuenmayor):

³⁵ Dourojeanni, Axel (1999) La dinámica del desarrollo sustentable y sostenible. CEPAL. p. 5

³⁶ Fernández, Lilia, & Gutiérrez, Mirella. (2013). Social, Economic and Environmental Welfare for Present and Future Generations. Información tecnológica, 24(2), 121-130.

Una vez alcanzado el cambio y que este sea constante en el tiempo, se plantea el desarrollo sostenible que de acuerdo a este autor se logra si la sociedad, que comparte un territorio, es capaz de tomar decisiones día a día para manejar un conjunto de procesos, para lidiar con la incertidumbre y la complejidad causada por el comportamiento del medio que la sustenta y de los cambios en sus propias actitudes y conocimientos. Esto requiere una buena capacidad de gobernabilidad y compromiso con el tema.³⁷

Nuevamente, Fernández y Gutiérrez dan un revés crítico a la definición del desarrollo sostenible al afirmar que:

La traducción al español de la voz inglesa *sustainable* es *sostenible*. En Latinoamérica se distingue desarrollo sostenible y sustentable. El desarrollo sostenible es antropocéntrico e integral con valores, tecnologías limpias y leyes de protección que proporciona bienestar a las presentes y futuras generaciones sin deterioro ambiental-social-económico. Tiene futuro, una política ecológica ambiental y la necesidad de acelerar el progreso socioeconómico de los países menos desarrollados (ecologización de la economía). La sostenibilidad está compuesta de sistemas y subsistemas, con recursos humanos, naturales y manufacturados que obliga a establecer principios. Los sistemas sostenibles, son sistemas ideales (el paraíso) no alcanzables en países subdesarrollados o en vías de desarrollo.³⁸

Al final, el debate continúa y continuará dado que, como podemos concluir, el desarrollo sustentable y sostenible son conceptos en constante cambio y modificación dado que su mismo significado así lo requiere:

³⁷ Fuenmayor, Jennifer; Paz, Johnny (2006). Desarrollo sustentable y sostenible a partir del proceso de descentralización en Venezuela: El caso de la Gobernación del Estado Carabobo. *Revista Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, v. 11, n. 35.

³⁸ Fernandez y Gutierrez, op cit.

La discusión marca muy bien la ambivalencia o ambigüedad, en el tratamiento del tema; marca como ve cada quien el desarrollo sustentable y la sustentabilidad, de acuerdo con su interés particular y en consecuencia los argumentos, propuestas de política y acciones sustentables o en pro de la sustentabilidad.³⁹

Para tratar de dar conclusión al debate tomaremos la definición de Utria, (en palabras de Fuenmayor:

Utria define correctamente la sostenibilidad del desarrollo:

‘Como la capacidad del proceso de desarrollo de la sociedad para mantener en el espacio social, económico y político, así como en el tiempo su dinámica de progreso y sus beneficios, en forma estable, autogenerada y a plazo indefinido, no sólo en función de las generaciones del presente sino también de las del futuro. Todo ello frente a las nuevas y siempre cambiantes circunstancias históricas que toda sociedad tiene que confrontar, y en la doble perspectiva de la supervivencia de la humanidad y de la garantía de un hábitat digno y una elevada calidad de vida. Se trata, pues, de la garantía de que la sociedad pueda proyectarse históricamente en forma estable y segura hacia el futuro. Así, la estabilidad y la continuidad involucradas en la sostenibilidad constituyen nuevos y supremos desafíos y objetivos del desarrollo’.⁴⁰

Nosotros aceptamos las definiciones de Dourojeanni y Utria al pensar en el desarrollo sustentable como el proceso que debe iniciarse para alcanzar la sostenibilidad del desarrollo y, por lo tanto, concluimos al respecto que el término que debe usarse en el ámbito político es el de desarrollo sostenible, ya que éste indica un desarrollo a largo plazo y que, se espera, perdure a través de las generaciones.

³⁹ Moreno, Catalina y Eduardo Chaparro Ávila (2008) Conceptos básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera en los países andinos. Chile: CEPAL. p. 11
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/33808/lcl2983e.pdf>

⁴⁰ Fuenmayor. op. cit.

1.4 Sobre el turismo y el turismo sostenible

Definir el turismo no debería representar una tarea tan compleja como lo fue con el término desarrollo sostenible. El problema con este concepto es que no tiene un reconocimiento digamos académico y es poca la información que se puede encontrar al respecto ya que el trato que ha recibido ha sido siempre desde el punto de vista empresarial. Deberíamos, sin embargo, obtener una adecuada definición del término turismo ya que es una industria que en los últimos años ha estado muy asociada con el desarrollo de las naciones. Es también importante definir el término de turismo sostenible ya que consideramos fundamental que el desarrollo sea sostenible y, siendo el turismo un eje de desarrollo, éste también tendría que llevar el adjetivo sostenible.

1.4.1 El turismo

Desde sus orígenes, el hombre se ha trasladado a diferentes emplazamientos, cualquiera que fuese el motivo, caza, religión, comercio, guerras u ocio, estos movimientos han acompañado al ser humano de forma natural. Ya en Roma y durante la Ilustración hay indicios de movimientos por ocio y cuestiones culturales pero “no ha sido hasta la segunda mitad del siglo XX cuando el turismo surge como un fenómeno de masas”⁴¹

Luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, curiosamente al mismo tiempo que el surgimiento de las teorías del desarrollo, se dieron en los países industrializados una serie de fenómenos que fomentaron el crecimiento del turismo: la aparición del avión de pasaje, el bajo precio del petróleo, la mayor renta disponible de las familias junto con el aumento del tiempo libre y la aparición de las vacaciones pagadas, el desarrollo de las comunicaciones y de los medios de transporte, el crecimiento de las relaciones comerciales entre los distintos mercados mundiales. De acuerdo con Sancho (2008) “todo ello favoreció el desarrollo de una oferta estandarizada, basada en paquetes turísticos que permiten gestionar la demanda de un elevado número de turistas conforme a sus intereses y necesidades.”⁴²

Durante la década de 1950, el objetivo principal de la política turística fue el aumento del número de visitantes, la aparición del llamado turismo de masas, que creció de forma espontánea y desordenada pronto presentó efectos negativos, si bien había tenido muchos positivos.

Así en 1978 Krippendorf señaló la necesidad de establecer unas nuevas reglas de juego para la Política Turística, i. e. Añadir a los objetivos tradicionales,

⁴¹ Sancho, Amparo (2008). Introducción al Turismo. OMT. p. 11

http://snap3.uas.mx/RECURSO1/LibrosElectronicos/turismo/Introduccion_al_turismo.pdf

⁴² *Ibíd.* p. 12

comentados anteriormente, la maximización del bienestar de los agentes de turismo a través de objetivos instrumentales –medio ambientales, económicos y sociales- a fin de lograr un desarrollo equilibrado del sector turístico, evitando la destrucción de los atractivos naturales del destino y de los estilos de vida y culturas tradicionales.⁴³

La masificación del turismo trajo consecuencias positivas pero pronto comenzaron a distinguirse las consecuencias negativas de la actividad. La discusión existente respecto al turismo la resume Jafari (2005) al identificar al menos tres grupos defendiendo diferentes posturas teóricas respecto del turismo:

La plataforma Apologética: O “lo bueno del turismo”; promovida por empresas privadas, agencias públicas y asociaciones de la industria, dicen que el turismo “beneficia a muchos sectores económicos más allá de los directamente implicados en él...”. Sostienen también que, además de los beneficios económicos, el turismo “...preserva el entorno natural y cultural, revive antiguas tradiciones, contribuye activamente a mantener espectáculos culturales y que facilita la comunicación intercultural y las expectativas de paz mundial.”⁴⁴

La plataforma Precautoria: “Lo malo del turismo”; durante los años setenta se puso en duda la plataforma apologética, miembros de la comunidad científica e instituciones públicas y privadas preocupadas por la naturaleza sostuvieron que, además de la falta de beneficios económicos, “... la industria genera empleos estacionales y de baja cualificación que beneficia sólo a las grandes empresas y corporaciones, que destruye la naturaleza y sus recursos escénicos, que convierte en mercancías a personas y culturas, que desequilibra la estructura de las sociedades de acogida.”⁴⁵

Algunas de las críticas que distingue Jafari hacia el llamado turismo de masas son que: contribuye a crear barreras de comunicación, genera estereotipos, puede inducir xenofobia, polución social, mercantilización de comunidades y de su cultura, religión, artes y demás, debilita la estructura familiar, contribuye a la prostitución, puede incrementar la delincuencia y puede generar conflictos en las comunidades de acogida.⁴⁶

La discusión entre ambas posturas, a menudo apasionada y carente de propuestas, generó en la década de 1980 la aparición de una tercer corriente llamada Plataforma Adaptativa. Ésta, más que criticar,

⁴³ Ibíd. p. 171

⁴⁴ Jafari, Jafar (2005) El turismo como disciplina científica, Política y Sociedad, Vol. 42 Núm. 1. p. 41

⁴⁵ Ibíd. p. 42

⁴⁶ Ibíd. p. 42

realiza una propuesta que se encamina a generar formas de turismo que no tengan las mismas repercusiones negativas que aquellas a las que critica la plataforma precautoria.

... favorece aquellas formas de turismo que son especialmente respetuosas con las comunidades de acogida y su entorno sociocultural o construido, así como con el medio natural en que se mueven. Al mismo tiempo, se plantea proporcionar a los turistas nuevas opciones y experiencias gratificantes.⁴⁷

Dicha plataforma amplió la visión que se tenía del turismo y dotó a la industria de una nueva faceta. El turismo seguiría creciendo a pasos agigantados.

1.4.1.1 El turismo en la economía

El turismo ha mantenido unas tasas de crecimiento notables y muy superiores a las de otros sectores de la economía.⁴⁸

No es seguro que la actividad turística ya sea la mayor fuerza económica en el mundo (aunque haya quien lo afirma), lo cierto es que es una industria que continúa teniendo un crecimiento acelerado y que se ha vuelto en uno de los principales motores del desarrollo.

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo:

... el volumen de negocio del turismo iguala o incluso supera al de las exportaciones de petróleo, productos alimentarios o automóviles. El turismo se ha convertido en uno de los principales actores del comercio internacional, y representa al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingresos de numerosos países en desarrollo.⁴⁹

El turismo, entonces, es una oportunidad viable para el desarrollo (también en América Latina) si tomamos en cuenta los números de la OMT: El turismo representa 9% del PIB mundial, efecto directo, indirecto e inducido; el turismo representa el 6% de las exportaciones mundiales; el turismo es la quinta

⁴⁷ *Ibíd.* p. 43

⁴⁸ Sancho, op cit p. 15

⁴⁹ Organización Mundial del Turismo, <http://www2.unwto.org/es/content/por-que-el-turismo>

categoría de exportación, tras los combustibles, productos químicos, alimentos y productos de automoción; al mismo tiempo, ocupa el primer lugar en muchos países en desarrollo; el crecimiento del turismo continuará en tendencia positiva, al menos hasta el 2030; en 2013, las Américas obtuvieron el 20% de los ingresos por turismo internacional. Además, la región registro el segundo mayor incremento de ingresos (+6%); en Centroamérica, todos los destinos registraron un crecimiento constante, la media fue de +4%.⁵⁰

El turismo es una actividad joven que ha vivido un constante crecimiento y cambios rápidos en su forma. A pesar de esto, representa una oportunidad para el desarrollo, una oportunidad que es compatible con el desarrollo sostenible. No sólo el flujo de divisas producto del turismo constituye una fuente de ingreso para las empresas con vínculos directos con la actividad turística, existe también un efecto multiplicador producto de la interdependencia existente entre los distintos sectores económicos.

1.4.2 Definición de turismo

Debido a la relativa juventud del turismo como actividad socioeconómica generalizada y a su complejo carácter multidisciplinar (el turismo engloba una gran variedad de sectores económicos y de disciplinas académicas), hay una ausencia de definiciones conceptuales claras que delimiten la actividad turística y la distinguan de otros sectores.⁵¹

Sancho (2008) identifica definiciones de turismo desde 1942, definiciones que, según la autora son muy amplias, poco esclarecedoras y con términos vagos. Sin embargo, la idea central en todas ellas es la de desplazamiento temporal de las personas fuera del lugar de residencia. La esencia del turismo es ésta.

Y es que, conforme el turismo va creciendo, al mismo tiempo aumentan los factores que se interrelacionan en él. No es extraño encontrar distinciones entre turistas, viajeros y visitantes, así como tampoco lo es distinguir a los viajeros de acuerdo a los motivos de su desplazamiento, y esto es sólo en cuanto a los viajeros se refiere. Otras tantas distinciones y elementos que confluyen en el turismo es la demanda, la oferta, el espacio geográfico y los operadores del mercado.

Una definición que nos parece adecuada es la de Korstanje (2011):

⁵⁰ Organización Mundial del Turismo (2014) Cifras del Panorama OMT del turismo internacional, edición 2014. http://dtxq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights14_sp_hr.pdf

⁵¹ Sancho, op cit, p. 43

... el turismo es una forma de ocio que mercantilizada o no opera en diferentes esferas de la sociedad cuyos elementos principales son el desplazamiento fuera del lugar de residencia y el retorno voluntario. En otros términos, el turismo es ‘toda forma moderna de ocio (comercializado o gratuito) que implique un desplazamiento temporario y consecuente retorno satisfaciendo así necesidades psicosociales específicas de descanso, relajación y afirmación de estatus en espacios socialmente determinados y destinados para tal fin.’⁵²

La Organización Mundial del Turismo, organismo internacional vinculado a la ONU y cuya misión es promover el turismo, da la siguiente definición del término, como reporta Sancho (2008):

‘El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros.’⁵³

La definición se amplía y complementa:

El turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico.

Como tal, el turismo tiene efectos en la economía, en el entorno natural y en las zonas edificadas, en la población local de los lugares visitados y en los visitantes propiamente dichos. Debido a estos diversos impactos, la amplia gama y variedad de factores de producción requeridos para producir los bienes y servicios adquiridos por los visitantes y al amplio espectro de agentes involucrados o afectados por el turismo, es necesario adoptar un enfoque global

⁵² Korstanje, Maximiliano (2011) ¿Qué es el turismo? Revista de investigación en turismo y desarrollo local. IV, 9. p. 4 <http://www.eumed.net/rev/turydes/09/kem.pdf>

⁵³ Sancho, op cit, p. 11

del desarrollo, la gestión y la supervisión del turismo. Este enfoque es muy recomendable con miras a la formulación y puesta en práctica de políticas de turismo nacionales y locales, así como de acuerdos internacionales u otros procesos en materia de turismo.⁵⁴

Como podemos apreciar en las definiciones de turismo, la actividad implica una afectación de parte de los turistas sobre el sitio que se visita. Ésta va desde una derrama económica importante hasta cambios en el estilo de vida de la sociedad residente en el sitio que se visita. Es importante añadir la consideración de que la afectación es proporcional al tipo de actividad que el turista realiza en el destino turístico, las motivaciones del viaje y las expectativas que de éste se tengan.

Para esclarecer lo anterior es importante determinar, o al menos intentar, una clasificación del turismo de acuerdo a la intencionalidad del turista.

1.4.3 Clasificación del turismo

López (1993) sentencia que:

...el turismo es un fenómeno social complejo que comprende un conjunto de manifestaciones sociales y económicas de naturaleza singular que a la vez pueden tener unas especializaciones no siempre coincidentes.⁵⁵

Al turismo se le pueden poner tantos adjetivos como alcance la imaginación y, además, varios tipos de turismo pueden coincidir en un solo espacio físico. Es por esto que López (1993) prefiere hablar de “turismos”, en plural, en lugar de “turismo” en singular.

Las clasificaciones del turismo se pueden hacer a partir de la consideración de distintos factores que van, como explica López, desde el recurso que da pie a la actividad (motivación-factor de atracción) hasta la periodización o formas que dan lugar (variable tiempo, organización del espacio y uso del suelo). Pero éstos factores cambian con el tiempo y entonces se explotan nuevos recursos turísticos y se da paso a nuevos turismos. El turismo es algo en constante transformación y una clasificación del mismo es una tarea titánica. Según el autor, si vinculamos el fenómeno turístico con el medio geográfico obtendremos

⁵⁴ Entender el turismo: glosario básico, Organización Mundial del Turismo, <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>

⁵⁵ López Palomeque, F. (1993). Modalidades turísticas y tipologías de espacios turísticos. *Papers de Turisme*, 11. p. 52

una gran diversidad de espacios turísticos que, a su vez, pueden clasificarse según su funcionalidad o en base a sus propios atractivos-recursos.⁵⁶ Además propone añadir a las modalidades turísticas la organización de la actividad turística (motivaciones, intermediación, creación de productos y marketing, estructura empresarial, etc.) ya que los gustos y demandas del turista son importantes al analizar el desarrollo de instalaciones y lugares turísticos.⁵⁷

Actualmente, parece que justo la propuesta que se hiciera en 1993 funciona actualmente para intentar clasificar esta actividad siempre en constante cambio. La revisión documental que se hizo arrojó un número importante de resultados para realizar una clasificación del turismo, dicha clasificación hace pensar que cualquier lugar es susceptible de ser un destino turístico y que las posibles actividades a realizar en cada uno de esos espacios es de lo más variada que se pueda imaginar. Para el turismo las posibilidades son prácticamente ilimitadas.

Morrillo (2011), reúne las ideas de diferentes autores y organizaciones respecto a una clasificación del turismo. Por un lado, indica que las diferencias en la conceptualización del turismo parte de las razones o motivos de los viajeros (religioso, económico, psicológico, cultural, ecológico y otros). Otras formas de clasificación del turismo dependen del lugar de residencia del turista y el ámbito del desplazamiento (nacional, interno, internacional o externo). Otros autores afirman que la clasificación válida corresponde a diversas formas de segmentar el mercado según las actividades practicadas en los destinos, estilos de vida, motivaciones y necesidades de los visitantes. El motivo del viaje también es elemento importante para una clasificación; al respecto hay tres principales, cada una con sus variantes: i) turismo vacacional, en donde encontramos el turismo de sol, de playa, de montaña; ii) turismo especializado, dividido en turismo de aventura, científico y de salud; y iii) turismo de afinidad, que incluye el turismo deportivo, de negocios, religioso, estudiantil, de congresos y convenciones, gastronómico y de familiares y amigos. Otras clasificaciones menos frecuentes son: turismo individual y en grupo; turismo independiente y organizado o todo incluido; turismo itinerante y residencial, de masas, selectivo, popular y social; y, finalmente, turismo convencional y alternativo.⁵⁸

1.4.3.1 Turismo sostenible

Acabamos de indicar que hay muchas formas de entender y clasificar el turismo. Más allá de las muchos turismos que podemos encontrar, es necesario hacer hincapié en que es una actividad, no sólo en constante

⁵⁶ *Ibíd.* p. 57

⁵⁷ *Ibíd.* p. 60

⁵⁸ Morrillo Moreno, Marysela Coromoto (2011) Turismo y producto turístico. Evolución, conceptos, componentes y clasificación. *Visión Gerencial* 10, 1. Venezuela 135-158. Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Visiongerencial/2011/vol10/no1/10.pdf>

cambio, sino en constante crecimiento. Ya hablamos del turismo como motor de desarrollo y también de cómo el desarrollo puede afectar al medio ambiente natural. El desarrollo sostenible aparece como una alternativa al modelo tradicional y es aplicable de igual forma a la actividad turística.

La Organización Mundial del Turismo resume en su definición los elementos constantes que se ofrecen en otras definiciones, creemos que la definición de la OMT es la más acertada para el término de turismo sostenible:

El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas.⁵⁹

Luego, enumera las condiciones que se deben cumplir para poder alcanzar la sostenibilidad del turismo, siendo éstas:

i) Dar un uso óptimo a los recursos medioambientales; esto significa entenderlos como parte fundamental del desarrollo turístico, mantener los procesos ecológicos esenciales y ayudar a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.

ii) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales y arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y la tolerancia intercultural.

iii) Asegurar la viabilidad a largo plazo de las actividades económicas, éstas deben reportar a todos los agentes beneficios socio-económicos bien distribuidos. Dichos beneficios son: oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

Cabe mencionar que dichas directrices son aplicables al turismo en todas sus formas en todos los tipos de destinos. Además requiere de la participación de todos los agentes y un liderazgo político firme. El logro de la sostenibilidad del turismo, el equilibrio entre los aspectos medioambiental, económico y sociocultural, es un proceso continuo y a largo plazo.

⁵⁹ Organización Mundial del Turismo, en: <http://sdt.unwto.org/es/content/definicion>

1.4.4 El turismo en América Latina

Como vimos anteriormente, el fenómeno de la industria del turismo significa una oportunidad de desarrollo económico para el mundo y, específicamente, para América Latina. En las últimas décadas, el turismo se ha consolidado como un sector clave para el desarrollo de la región.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, el turismo internacional en América Latina y el Caribe ha crecido 50% en la última década. Además, en 2009, el turismo representó 6.4% del empleo total directo e indirecto en América Latina y el 12.6% del total de empleos en el Caribe. Ese mismo año, el turismo contribuyó 6.6% al PIB de la región y representó el 41% de las exportaciones de bienes y servicios en el Caribe y 8.9% en América Latina.⁶⁰

De acuerdo a un informe presentado por la OMT, durante 2012, la cantidad de turistas que llegó al continente significó un crecimiento del 4.6%. Aunque es América del Norte la subregión que más mercado absorbió, fue América Central la que observó el mayor crecimiento (7.3%), seguida de América del Sur (5%), América del Norte (4.5%) y el Caribe (3.7%).

Respecto a los ingresos recibidos por turismo internacional en la región también hubo un aumento en términos reales del 6% respecto a 2011. Cabe destacar que América Central presentó un crecimiento que fue del 3.6% al 3,8% y que del total de ingresos de la subregión, Costa Rica concentró el 30.2%.⁶¹

Lo datos anteriores dan cuenta de un crecimiento exponencial que ha sufrido el turismo en América Latina y, por lo tanto, este tema se ha consolidado hasta ser prioritario dentro de las agendas nacionales de los países de la región. Según la OMT, el fortalecimiento institucional y el diseño e instrumentación de políticas públicas, así como el desarrollo de los sectores público, privado y social han sido características de los últimos años en la región respecto al tema del turismo.

Entonces es claro que ha habido un aumento de la actividad turística; sin embargo, es difícil decir a primera instancia si dicha actividad se realiza de forma sostenible en la región o si sólo es vista como motor del desarrollo.

1.4.4.1 Turismo sostenible en América Latina

El turismo es una industria relativamente joven y en América Latina lo es aún más. No existen trabajos sobre la historia del turismo en la región (salvo de casos particulares) pero los datos de la OMT muestran cómo la región ha vivido un crecimiento exponencial en la llegada de turistas a partir de la década de

⁶⁰ Crecimiento de la actividad turística en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, en: <http://www.iadb.org/es/temas/turismo/crecimiento-de-la-actividad-turistica-en-america-latina-y-el-caribe,3853.html>

⁶¹ Turismo en las Americas (2013) España: Organización Mundial del Turismo

1960.⁶² El término de turismo sostenible aparece en el mundo durante la década de 1990⁶³ y en una industria que apenas se desarrollaba en la región y que también vivió los efectos negativos del llamado turismo de masas.

Como causa de estos efectos negativos el mercado evolucionó pues hubo una diversificación de motivaciones del turista, con mayor interés por la cultura y la naturaleza, que produjo nuevas formas de turismo. Al mismo tiempo surgieron nuevos modelos de desarrollo turístico que valoran los aspectos cualitativos por encima de los cuantitativos, y presentan una menor concentración de la actividad turística sobre el territorio, así como en la propiedad de las empresas y la gestión del negocio, propiciando el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.⁶⁴

En 1995, siguiendo los lineamientos de la Cumbre de Río, como resultado de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, realizada en Lanzarote, apareció la Carta de Turismo Sostenible o Carta de Lanzarote. En ella se vinculan las variables ambiental, social, cultural y económica a la sostenibilidad de las actividades turísticas; además se resaltan temas como: participación en todas las escalas, mejora de la calidad de vida de las comunidades receptoras, respeto de tradiciones locales, códigos de conducta, transporte, energía, recursos no renovables y reciclaje y manejo de residuos.⁶⁵

De esta forma, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas se han dedicado a la tarea de desarrollar un turismo sustentable en la región. Además las características físicas de América Latina, es decir, su riqueza natural y también su legado cultural e histórico la hacen un sitio que fácilmente podría volcarse de lleno a la sostenibilidad del turismo.

Según el BID, el turismo supone una oportunidad para que los países en desarrollo compitan en el mercado global, esto significa un reto puesto que también ha aumentado la competencia. La intervención de los gobiernos es necesaria para promover el turismo como sector de desarrollo y debe ponerse énfasis en el valor del patrimonio natural y cultural de la región.

Sólo los gobiernos están en condiciones de promover los procesos de utilización del turismo como herramienta de desarrollo sostenible, combinando la inversión

⁶² OMT (1992) Anuario de estadísticas de turismo. I, 44

⁶³ Salinas Chavez, Eduardo (2006). Turismo y sustentabilidad. De la teoría a la práctica en Cuba. Cuadernos de Turismo 17, p. 204

⁶⁴ Altés, Carmen (2006) El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. p. 2

⁶⁵ Rojas Pinilla, Humberto (2009). Entre lo ideal y lo real; ¿los cambios en los enfoques propuestos de turismo rural sostenible desde la Organización de las Naciones Unidas contribuirían al desarrollo rural territorial? Cuadernos de desarrollo rural 6, 62. Bogotá. P. 154

e incentivos para el desarrollo del sector privado con la protección de interés público a medio y largo plazo.⁶⁶

Lo anterior significa un reto para la región puesto que en los países en desarrollo la capacidad institucional y los recursos son insuficientes. Sin embargo, en la región los avances hacia un turismo de avanzada son notables: fondos de inversiones, institutos, alianzas son algunas de las herramientas hacia un turismo sostenible en la región, estas herramientas serán presentadas y analizadas en el siguiente capítulo.

⁶⁶ Altés, Carmen. op. cit. p. 5

2. Cuestiones legales sobre el desarrollo y el turismo sostenibles

En el capítulo anterior recorrimos el proceso que llevó al concepto de desarrollo sostenible y discutimos sobre las diferentes definiciones que éste puede tener. Asimismo, se presentó la definición de turismo y de turismo sostenible. Como vimos, los organismos internacionales y locales han mostrado una preocupación por los temas referidos pero no sabemos si los gobiernos han realizado tareas orientadas a la aplicación del desarrollo y el turismo sostenibles. Una forma de aplicar lo que se ha propuesto acerca del cuidado al medio ambiente y el desarrollo sostenible y emplearlo en la industria turística es mediante la creación de leyes que regulen por una parte el deterioro ambiental y, por otra, las actividades del turismo.

El presente capítulo tiene por objetivo explorar el estado actual de la normatividad sobre medio ambiente y desarrollo sostenible y turismo sostenible a nivel internacional en general y en América Latina en particular. Además, realizaremos una descripción de los acuerdos, normas, leyes y demás instrumentos que promuevan prácticas ambientales y turísticas sostenibles. Veremos que los instrumentos legales a nivel internacional no tienen carácter vinculante y por lo tanto no están sujetos a sanción. Por otro lado, veremos cómo prácticamente todos los países de América Latina han incluido en sus legislaciones los documentos internacionales sobre desarrollo y turismo sostenibles y sobre regulación de la actividad turística, creando un aparato legal fuerte que bien puede funcionar como sustento de políticas públicas.

El capítulo está dividido en cuatro partes principales: la primera parte es una descripción de los principales documentos legales sobre medio ambiente que se han realizado en el plano internacional. La segunda parte presenta de manera más particular el estado actual del tema legal ambiental en América Latina. En la tercera parte se describen los acuerdos sobre turismo que han surgido a partir del marco normativo ambiental internacional. Finalmente, en la cuarta parte veremos cómo ésta normatividad ambiental ha también influenciado el tema legislativo sobre turismo sostenible en América Latina.

2.1. El derecho ambiental internacional, historia y documentos principales

Los orígenes del llamado derecho ambiental se remontan hacia la segunda mitad del siglo XIX⁶⁷ cuando un grupo de agricultores demandó al Ministerio de Relaciones Exteriores del imperio Austro Húngaro la suscripción de un tratado internacional para proteger a las aves beneficiosas para la agricultura. La moda impuesta por la reina Victoria que consistía en adornar sombreros con plumas había puesto en peligro a las

⁶⁷ Jaquenod, Silvia, en su libro “Derecho Ambiental”, publicado en 2002 se remonta hasta el siglo VI, en el imperio Bizantino. La autora refiere al Digesto, publicado por el emperador Justiniano I, como uno de los primeros conjuntos de normas que hacen referencia al cuidado ambiental.

aves insectívoras. Entonces, en 1902, se firmó uno de los primeros instrumentos internacionales referidos a la conservación.⁶⁸

A partir de entonces, según Aguilar e Iza (2005), se han firmado cerca de 4000 acuerdos e instrumentos de carácter internacional a lo largo de cinco períodos propuestos por los autores:

1. Desde los primeros instrumentos internacionales hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial.
2. Desde 1945 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972).
3. Acuerdos y tratados firmados a partir de 1972.
4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992).
5. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (Johannesburgo, 2002).⁶⁹

Enumerar todos los instrumentos que han surgido en materia de derecho ambiental es una tarea titánica, sin embargo, podemos resumir lo acontecido en cada una de las etapas.

2.1.1 Primera etapa

Su base fue la conservación y las principales preocupaciones eran de índole económica. Los instrumentos tenían alcance regional y hacían referencia a problemas concretos.

En esta época tienen lugar los primeros intentos de desarrollar reglas internacionales de carácter ambiental cuyo objeto es la protección de formas de vida salvaje y, más limitadamente, la protección de espacios naturales vírgenes, de ríos y de ámbitos marinos. Se trataba en todo caso de convenios esporádicos, con un enfoque limitado y que no contenían ninguna fórmula institucional para administrar sus disposiciones y hacer efectiva su ejecución.⁷⁰

Como ejemplos de esta etapa Lozano (2009) menciona el Convenio de París, relativo a los recursos pesqueros y firmado en 1867 entre Francia y Gran Bretaña; el Convenio de Belgrado, relativo a la explotación y conservación de los recursos pesqueros en las zonas costeras del Danubio y firmado en 1902; los convenios de Washington de 1911 sobre la protección de las focas para la peletería, uno firmado

⁶⁸ Aguilar, Grethel y Iza, Alejandro (2005). Manual de derecho ambiental en Centroamérica. San José: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. p. 25

⁶⁹ *Ibíd.* p. 26

⁷⁰ Lozano, B. (2009) Derecho ambiental administrativo. Madrid: Dykinson

entre Estados Unidos y el Reino Unido y otro integrando la firma de Rusia; el Convenio de Londres de 1900 para asegurar la conservación de diversas especies animales de África; el Convenio de Washington de 1940 para la protección de la flora, la fauna y las bellezas panorámicas naturales en los países de América; el Tratado de 1909 entre Estados Unidos y Canadá sobre los ríos fronterizos y, finalmente, la declaración del primer Parque Natural en Estados Unidos en 1872, Yellowstone.

2.1.2. Segunda etapa

En esta etapa se constituyen las grandes organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y se crean sistemas regionales y subregionales de rango internacional como la Organización de los Estados Americanos, la Organización de los Estados Centroamericanos, la Liga de los Estados Árabes y la Comunidad Económica Europea. Al principio la intención era proteger determinados recursos naturales o ciertas regiones afectadas por situaciones ambientales críticas; posteriormente, al afianzarse la doctrina y el pensamiento ambiental, las acciones buscan armonizar economía con protección de especies o ecosistemas. Los acuerdos son el principal instrumento de las políticas ambientales y se orientan a soluciones globalizadoras, teniendo como bandera los principios del eco desarrollo, la economía sostenible y la solidaridad ambiental.⁷¹ La detonación de los acuerdos se dio a partir de la realización en 1949 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la conservación y la utilización de los recursos, luego de ésta podemos destacar:

1954. Convenio de Londres para la prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos.

1958. Convenio de Ginebra sobre pesca y conservación del alta mar.

1966. Nacimiento de la tercera generación de derechos humanos, anunciado por las Naciones Unidas, entre ellos se cuenta el derecho humano a un ambiente sano.

1969. Convenios de Bruselas sobre intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos y sobre responsabilidad civil nacida de daños de contaminación por hidrocarburos.

1971. Convenio de Bruselas sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.

1971. Convenio de Ramsar, relativo a los humedales de importancia internacional especialmente en cuanto hábitat de especies acuáticas.⁷²

1972. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Celebrada en la ciudad de Estocolmo. Vale la pena hacer algunos apuntes sobre esta reunión.

⁷¹ Aguilar e Iza op. cit. p. 28

⁷² Lozano. op. cit. p. 48-50

2.1.2.1. La Conferencia de Estocolmo

Antecedida por sendas reuniones científico-políticas celebradas en 1968, la de la Biósfera en París y la de Aspectos Ecológicos para el Desarrollo Internacional en Washington, la conferencia de Estocolmo reunió a 113 países participantes y dio como resultado una declaración que “se ha transformado en la piedra fundamental de todas las políticas ambientales posteriores y que, pese a no ser vinculante, tuvo el mérito de haber comprometido éticamente a los países que la firmaron.”⁷³

Por primera vez se establece el derecho fundamental de la persona humana a disfrutar de las condiciones de vida adecuadas en un medio que le permita llevar una vida digna sin discriminación y a gozar del bienestar físico y espiritual necesario para su desarrollo integral.⁷⁴

El acuerdo contiene principios destacables tales como: la responsabilidad intergeneracional, el desarrollo sustentable, la prevención del daño ambiental, planificación del desarrollo, deber de poner la ciencia al servicio de la sociedad, deber de usar la educación y la investigación como instrumentos de la política ambiental, derecho a la información, deber de conservar el medio ambiente, entre otros. Además, posterior a la conferencia, se adoptaron legislaciones ambientales en numerosos países.⁷⁵ Entre los países latinoamericanos que promulgaron leyes sobre medio ambiente después de la conferencia de Estocolmo encontramos; Colombia (1974), Venezuela (1976), Ecuador (1976), Cuba (1981), Brasil (1981), Guatemala (1986), México (1988) y Perú (1990).⁷⁶

La declaración de Estocolmo contiene 26 principios y un plan de acción con 109 recomendaciones, además fijó algunas metas específicas, como la moratoria a la caza comercial de ballenas, la prevención de descargas deliberadas de petróleo en el mar y un informe sobre los usos de la energía.⁷⁷ Dentro del texto de la declaración encontramos importantes los siguientes puntos: el punto 7, donde la conferencia proclama que son los ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones quienes deben aceptar las responsabilidades que les incumban y participar equitativamente en la labor común; el principio 8, que señala que el desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida; el principio 11, que dice que las políticas ambientales de los Estados deben estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo; el principio 17, que confía

⁷³ Aguilar e Iza. op. cit. p. 29

⁷⁴ Blengio Valdés, Mariana (2002). Derecho humano a un medio ambiente sano. Uruguay: Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo. p. 7

⁷⁵ *Ibíd.* p. 7

⁷⁶ Rodríguez-Becerra, M. Espinoza, G. (2002). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo. p. 49

⁷⁷ UNEP. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.
<http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040.htm>

a las instituciones nacionales competentes la planificación, administración o control del uso de los recursos ambientales de los estados con miras a mejorar la calidad del medio y; el principio 21, que reconoce a los Estados el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental. Respecto al plan de acción, nos parecen importantes para el presente trabajo las siguientes: recomendación 34, prestar atención a las necesidades de formación en ordenación de parques y zonas protegidas: planificación y ordenación; recomendación 36, los organismos competentes ayuden a los países en desarrollo a planificar la entrada de visitantes en sus zonas protegidas, de manera que se concilien los intereses en materia de ingresos y los ambientales; recomendación 37, que los gobiernos adopten medidas para coordinar la ordenación de las zonas protegidas que comparten y colaborar al respecto, acordar sobre legislación, patrullaje, intercambio de información, investigación, circuitos turísticos, etc.; recomendación 104, que las organizaciones tomen medidas para identificar las amenazas para las exportaciones como consecuencia de preocupaciones ambientales, el carácter y severidad de tales riesgos y la acción correctiva que pueda proyectarse, además ayudar a los gobiernos a elaborar normas relativas al medio sobre productos considerados de importancia para el comercio exterior y; recomendación 106, que los gobiernos examinen las nuevas oportunidades que se les ofrezcan de establecer o ampliar industrias que gocen de ventajas relativas en razón de consideraciones ambientales.⁷⁸

2.1.3. Tercera etapa

Luego de la Conferencia de Estocolmo, nacieron organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trataban el tema ambiental, por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Instituto Internacional para el Medio ambiente y el Desarrollo (IIED), el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), el Programa de Investigación del Clima Mundial (WCRP), Greenpeace, entre otras. La instituciones se consolidan, independientes de los gobiernos pero con gran influencia en la construcción del derecho ambiental. El derecho interno de los estados se modifica y se adapta a principios vinculados con las políticas ambientales.⁷⁹

2.1.3.1. El PNUMA

Es la principal autoridad global ambiental y establece la agenda ambiental en el mundo. Además promueve la coherente implementación de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas. Su trabajo abarca: la evaluación de las condiciones y tendencias

⁷⁸ ONU (1972) Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.
http://www.ambiente.gov.ar/cursoea/descargas/M4_lc8.pdf

⁷⁹ Aguilar e Iza op cit. p. 30

ambientales a nivel mundial, regional y nacional; el desarrollo de instrumentos ambientales internacionales y nacionales y; el fortalecimiento de las instituciones para la gestión racional del medio ambiente. La misión del programa es “dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones ya los pueblos a mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las generaciones futuras.”⁸⁰

El trabajo del programa se enfoca en siete temas prioritarios: cambio climático, desastres y conflictos, manejo de ecosistemas, gobernanza ambiental, productos químicos y desechos, eficiencia de recursos y medio ambiente bajo revisión. El PNUMA tiene oficinas regionales en los cinco continentes y una especial para América Latina y el Caribe.

2.1.3.2. *La Carta Mundial de la Naturaleza*

En 1982, la Asamblea General de la ONU aprobó y proclamó la Carta Mundial de la Naturaleza, éste documento serviría como marco para la reunión de Río en 1992. Entre otros aspectos, la carta reafirma la necesidad de que el hombre adquiriera los conocimientos necesarios a fin de mantener y desarrollar su aptitud para utilizar los recursos naturales en forma tal que se preserven las especies y los ecosistemas en beneficio de las generaciones presentes y futuras, así como la necesidad de adoptar medidas adecuadas a nivel nacional e internacional, individual y colectivo y público y privado, para proteger la naturaleza y promover la cooperación internacional en esta esfera.⁸¹

Dentro de los principios generales de la carta destacamos el cuarto que dice que:

Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexisten.

Del apartado II, relativo a las funciones de la carta destacamos los siguientes:

7. En la planificación y realización de las actividades de desarrollo social y económico, se tendrá debidamente en cuenta el hecho de que la conservación de la naturaleza es parte integrante de estas actividades.

9. Se planificará la asignación de partes de superficie terrestre a fines determinados y se tendrán debidamente en cuenta las características físicas, la

⁸⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <http://www.unep.org/About/>

⁸¹ ONU (1982) Carta Mundial de la Naturaleza. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/356/16.pdf>

productividad y la diversidad biológica y la belleza natural de las zonas correspondientes.

11 (inciso C). Las actividades que puedan perturbar la naturaleza serán precedidas de una evaluación de sus consecuencias y se realizarán con suficiente antelación estudios de los efectos que puedan tener los proyectos de desarrollo sobre la naturaleza; en caso de llevarse a cabo, tales actividades se planificarán y realizarán con vistas a reducir al mínimo sus posibles efectos perjudiciales.⁸²

En cuanto a la aplicación de la carta, en el apartado III, nos parecen importantes los siguientes puntos:

14. Los principios enunciados en la presente Carta se incorporarán según corresponda en el derecho y la práctica de cada Estado y se adoptarán también a nivel internacional.

16. Toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos estos elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto.

21. Los Estados y, en la medida de sus posibilidades, las demás autoridades públicas, las organizaciones internacionales, los particulares, las asociaciones y las empresas: c) aplicarán las disposiciones jurídicas internacionales pertinentes que propendan a la conservación de la naturaleza o a la protección del medio ambiente.⁸³

⁸² *Ibíd.*

⁸³ *Ibíd.*

2.1.4. Cuarta etapa

2.1.4.1 La Conferencia de Río (1992)

Reunió a más de 170 representantes estatales. Los principios de la cumbre se basan en considerar a la biodiversidad como patrimonio común de la humanidad y en el concepto de la responsabilidad compartida para su conservación y uso sostenible.⁸⁴

Durante la Cumbre de Río se adoptaron: la Declaración de Río, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Agenda 21.

2.1.4.1.1. La Declaración de Río.

Contiene 27 principios no vinculantes y su meta es establecer la cooperación para lograr acuerdos en las leyes y principios que promuevan el desarrollo sustentable.

De los 27 principios de la declaración, señalaremos algunos que consideramos importantes:

PRINCIPIO 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

PRINCIPIO 2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

PRINCIPIO 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

PRINCIPIO 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar

⁸⁴ Aguilar e Iza Ibíd. p. 31

un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

PRINCIPIO 22. Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.⁸⁵

Sobre la declaración destacamos, en primer lugar, el hecho de que coloca al ser humano en el centro del debate sobre el desarrollo sostenible; sin embargo, responsabiliza a los Estados de su implementación al reconocerlos como dueños de los recursos. De igual forma pone a los Estados el deber de construir la legislación y políticas adecuadas para el manejo de estos recursos.

Hay que destacar también la importancia que se da a las poblaciones indígenas y sus comunidades como fuente de ayuda para el logro del desarrollo sostenible y el deber de hacerlas participes en los beneficios que de éste emanen. Este es un hecho sin precedentes y que no había sido mencionado con anterioridad en los documentos internacionales.

2.1.4.1.2. El Convenio Sobre Diversidad Biológica

Es un instrumento jurídico, sus objetivos son conservar la diversidad biológica, utilizar sus componentes de forma sostenible y lograr la participación equitativa de los beneficios que deriven de la utilización de los recursos.

El convenio adopta una definición de área protegida, por ésta entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. También establece en su artículo sexto que: cada parte elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio. El artículo 7 indica que cada parte identificará los procesos y categorías de actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y procederá, mediante muestreo y otras

⁸⁵ ONU (1992) Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

técnicas, al seguimiento de esos efectos. El artículo 8 dice que cada parte establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica. El artículo 10 insta a integrar el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones y a adoptar medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica. El artículo 14 indica que las partes establecerán procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y establecerán arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica.⁸⁶

2.1.4.1.3. La Convención Marco sobre el Cambio Climático.

Firmada por 165 estados compromete a las partes a estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero.

2.1.4.1.4. La Agenda 21

Recoge 40 elementos de un programa de acción hasta final de siglo para llevar a cabo los contenidos acordados en la conferencia. Esta agenda incluye la integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones.⁸⁷ La agenda plantea la cooperación internacional y la erradicación de la pobreza para alcanzar el desarrollo sostenible, establece los criterios a seguir para la gestión y protección de los recursos, promueve la participación de todos los grupos sociales en la toma de decisiones y establece los medios de ejecución. Está dividida en 4 secciones: I) Dimensiones sociales y económicas, II) Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, III) Fortalecimiento del papel de los grupos principales y IV) Medios de ejecución.

Al respecto, destacamos algunos puntos que nos parecen importantes de la Agenda, en éste documento ya se menciona al turismo como actividad importante y que puede contribuir al desarrollo económico y a la protección al medio ambiente.

El Capítulo 7, Fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos, indica que todas las ciudades deberían, según los casos, “promover la formulación de programas de turismo ecológicamente

⁸⁶ ONU (1992) Convenio sobre la Diversidad Biológica. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

⁸⁷ El texto íntegro de la Agenda 21 se encuentra disponible en línea, en el sitio web de la ONU: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>

racionales y culturalmente sensibles como estrategia del desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos y rurales y como forma de descentralizar el desarrollo urbano y reducir las discrepancias entre las regiones”

El Capítulo 11, Lucha contra la deforestación; el 13, ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña y el 14, fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible mencionan al turismo ecológico como una opción para la diversificación de las actividades económicas que pueden realizarse, sin que éstas tengan una afectación hacia el medio ambiente.

Finalmente, el Capítulo 36, relativo al fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia, establece que “los países deberían apoyar, según proceda, actividades de recreación y turismo ecológicamente racionales, basándose en la Declaración de La Haya sobre el Turismo (1989) y los programas actuales de la Organización Mundial del Turismo y el PNUMA, y utilizando racionalmente museos, lugares históricos, jardines zoológicos, jardines botánicos, parques nacionales y otras zonas protegidas”.

2.1.4.2. La Carta de la Tierra

En 1997 se forma la Comisión de la Carta de la Tierra para supervisar y redactar el documento que contiene los principios éticos e interdependientes para una forma de vida sostenible y que guía y valora la conducta de la gente, organizaciones, empresas, gobiernos e instituciones transnacionales. Esta serie de principios fueron concebidos desde 1987 pero fue diez años después que se llevó a cabo y se publicaría hasta el año 2000. La Carta es promovida por la ONU; sin embargo, es un documento con una amplia participación de la sociedad civil. Contiene cuatro principios básicos:⁸⁸ I) respeto y cuidado de la comunidad de la vida, II) integridad ecológica, III) justicia social y económica y IV) democracia, no violencia y paz. Estos principios son elementos que ya habíamos visto en la declaración de Río y el la Agenda 21 y por lo tanto, no representan un aporte importante.

2.1.4.3. Los Objetivos del Milenio

En septiembre del año 2000 se llevó a cabo la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en ella los principales líderes mundiales convinieron en establecer objetivos y metas mensurables, con plazos definidos para el 2015. Esto para dar forma a una visión amplia con el fin de combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones.

⁸⁸ El texto completo de la Carta de la Tierra puede consultarse en línea en el siguiente enlace:

<http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Cecadesu/Libros/202455.pdf>

Los ocho objetivos (ODM) propuestos fueron: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y, 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

La declaración del milenio, que contiene los ocho principios, se acompañó de una campaña y un plan de acción concreto para su cumplimiento. En 2002, 2005, 2008, 2010 y 2013 se llevaron a cabo reuniones de alto nivel en las que se reafirmaba el compromiso con los objetivos del milenio y se presentaban documentos para materializar dicho compromiso.

2.1.5. Quinta etapa.

Johannesburgo no produjo acuerdos para nuevos tratados pero se fijó algunas metas importantes a discutirse en reuniones de nivel mediano.

Lo importante de esta cumbre no fue la producción de documentos, sino la participación entusiasta que tuvo; se comenzaron más de 300 asociaciones voluntarias, el diálogo interactivo se abrió hacia la sociedad civil y junto con los gobiernos y el sector privado enriquecieron el debate entre los más de 22000 participantes.⁸⁹

Los resultados, en cuanto a la producción de documentos, que trajo consigo la Cumbre fueron escuetos respecto a los que se habían dado en otras reuniones. Una Declaración acompañada a un Plan de Acción y bastantes Acuerdos Tipo 2 (que sólo demandan el compromiso de las partes involucradas) son los resultados más celebrados de la cumbre.

La Declaración reafirma el compromiso con el desarrollo sostenible y se propone la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano y compromete a lograr la aplicación efectiva de la Agenda 21 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Respecto al Plan de Acción se subrayan los siguientes compromisos: i) reducir a la mitad, antes del 2015, el porcentaje de personas sin acceso al agua potable, ii) reducir al mínimo, para 2002, los efectos adversos de los productos químicos para la salud, iii) reducir la pérdida de biodiversidad para 2010, iv) incrementar el uso de energía renovable y, v) establecer un marco de trabajo para programas de producción y consumo sostenibles. Cabe mencionar que el plan contempla la promoción del desarrollo sostenible del turismo.

⁸⁹ Aguilar e Iza *Ibíd.* p. 33

2.1.6. Después de Johannesburgo

Como vimos antes, los Objetivos del Milenio se convirtieron en la guía para el desarrollo de políticas alrededor del globo. Sin embargo, el informe publicado en 2015 por la ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe 2015*,⁹⁰ concluye que ha habido avances importantes pero que los objetivos distan todavía de ser cumplidos. Para los intereses de este trabajo, el objetivo que consideramos importante es el 7, sobre garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Al respecto, el informe destaca que la pérdida neta de zonas forestales se ha desacelerado pero la deforestación continúa siendo alarmante en algunos países, sobre todo en América del Sur y África. También las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial aumentaron en un 50% entre 1990 y 2012; sin embargo, el consumo de sustancias que reducen la capa de ozono disminuyó hasta prácticamente eliminarse y se espera que la capa de ozono se recupere para mediados del siglo XXI. La sobreexplotación de pesca marítima aumentó, amenazando los ecosistemas y medios de subsistencia; además, la escasez de agua afecta a más del 40% de las personas en el mundo. La cobertura mundial de áreas protegidas de amplió desde 1990, principalmente en América Latina y Asia occidental; a pesar de esto, una proporción sustancial de todas las especies están descendiendo, en distribución y población. Entre 1990 y 2015 la proporción de población mundial con acceso a agua potable aumentó de 76% a 91%, cumpliendo el objetivo de los ODM. Para 2015, la proporción de la población que usa instalaciones sanitarias mejoradas pasó de 54% a 68% y se redujo la disparidad rural y urbana. La vida de los habitantes de barrios marginales ha mejorado pero ha aumentado el número de personas pobres en zonas urbanas.⁹¹

En septiembre de 2015, en la fecha fijada para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, los dirigentes mundiales aprobaron los ahora 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dichos objetivos no son jurídicamente obligatorios pero se espera que los gobiernos los adopten como propios. Los 17 objetivos se resumen en: 1. Fin de la pobreza, 2. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad, 5. Igualdad de género, 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 9. Industria, innovación e infraestructura, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 12. Producción y consumo responsables, 13. Acción por el clima, 14. Vida submarina, 15. Vida de ecosistemas terrestres, 16. Paz, justicia e instituciones sólidas y, 17. Alianzas para lograr los objetivos.⁹²

⁹⁰ ONU (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe 2015*. Nueva York: ONU.
http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² *Ibíd.*

El derecho a un medio ambiente sano no se ha consagrado aún en ningún documento internacional con carácter obligatorio. Todos los acuerdos que describimos anteriormente se describen como no vinculantes, sin embargo los gobiernos que los firman se comprometen a tomar medidas para cumplirlos. Como apunta Jaquenod (2002):

Otros aspectos a tener en cuenta en la política internacional y también en la ambiental internacional, son la aplicabilidad y carácter coercitivo de las normas de Derecho internacional. Como es sabido, la práctica demuestra, y especialmente en materia ambiental, la difícil aplicación real y en muchos casos su nula obligatoriedad para un Estado Parte en un Tratado Internacional. Efectivamente, el carácter de compromiso de Estado que tienen los Tratados hace que su eficacia se reduzca a unas actuaciones políticas concordantes de los Estados firmantes y a la creación o modificación de leyes internas.⁹³

Si bien no hay avance respecto a la obligatoriedad de los acuerdos, sí destacamos el avance alcanzado en cuanto a los temas que se desarrollan. Observamos que los temas involucrados se vinculan entre sí con el objetivo del desarrollo sostenible, entonces se cumple la idea de que para el desarrollo es necesario considerar no sólo el aspecto económico. Los objetivos son ambiciosos pero es difícil pronosticar su cumplimiento. Todos los acuerdos establecen que deben crearse políticas encaminadas al cumplimiento de los objetivos y es tarea de los gobiernos el llevarlas a cabo.

Respecto a las cumbres mundiales sobre el ambiente, Jankilevich (2012) habla de un proceso que es circular. En los últimos años los aspectos ambientales han sido abordados desde aspectos referidos al comercio, el financiamiento, la gobernabilidad y los organismos internacionales subordinando a estos el tema ambiental.⁹⁴

2.2 El derecho ambiental en América Latina

América Latina es una región rica en recursos medioambientales; sin embargo, la protección a éstos no fue consagrada en la legislación de la región sino hasta después de la década de 1980. Miremos cómo fue este proceso.

⁹³ Jaquenod. op. cit. p. 464

⁹⁴ Jankilevich, S. (2012). Las cumbres mundiales sobre el ambiente Estocolmo, Rio y Johannesburgo 30 años de Historia Ambiental. Documento de Trabajo N° 106, Universidad de Belgrano.

2.2.1 El papel de la OEA

A nivel institucional, la Organización de los Estados Americanos (OEA) es el organismo regional que trabaja sobre temas específicos en América Latina. Fundada en 1948, la OEA tuvo como principal objetivo lograr entre sus Estados Miembros "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". Para lograr sus propósitos, el organismo trabaja sobre cuatro pilares fundamentales: democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo; y tiene como uno de sus propósitos específicos promover, por medio de la acción cooperativa, el desarrollo económico, social y cultural de los Estados Miembros. Las herramientas con las que cuenta la OEA para cumplir sus objetivos son: el diálogo político, la inclusión, la cooperación e instrumentos jurídicos y de seguimiento. Hay que destacar que la OEA cuenta entre sus temas de trabajo fundamentales el desarrollo sostenible, el medio ambiente y el turismo.⁹⁵

Forma parte de la OEA la Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible que tiene como secretaría técnica al Departamento de Desarrollo Sostenible. Éste apoya en el diseño y la implementación de políticas, programas y proyectos orientados a integrar las prioridades ambientales con el alivio de la pobreza y las metas de desarrollo socioeconómico. Uno de los proyectos de este departamento es el Foro Interamericano de Derecho Ambiental el cual sirve como punto focal para los esfuerzos cooperativos para desarrollar y fortalecer las leyes, políticas e instituciones ambientales, para promover su cumplimiento y para facilitar el fortalecimiento de capacidad en el derecho ambiental, en su aplicación y cumplimiento.

2.2.1.1 La Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible

La OEA, al igual que la ONU, ha consagrado el tema del medio ambiente y el desarrollo sostenible en sus reuniones y en los documentos emanados de éstas. Ejemplo de esto fue la realización de la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible que se realizara en 1996 en Bolivia. En la Primera Cumbre de las Américas, en 1994, el entonces presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, propuso la realización de una cumbre especializada en desarrollo sostenible, cuyos objetivos fueron establecer una visión común para el futuro acorde a los conceptos del desarrollo sostenible. De la cumbre resultaron una declaración y un plan de acción que describiremos brevemente a continuación.

La Declaración de Santa Cruz de la Sierra reafirma la determinación de los participantes en la cumbre de avanzar hacia el desarrollo sostenible e implementar las decisiones y compromisos contemplados en la Declaración de Río y en la Agenda 21. Además indica que se adoptarán políticas y estrategias que alienten cambios en los patrones de producción y consumo; se establecerán o fortalecerán los marcos institucionales, programas y políticas en apoyo a los objetivos del desarrollo sostenible y; se

⁹⁵ Sitio web de la OEA: <http://www.oas.org/es/>

desarrollarán mecanismos nacionales para el cumplimiento eficaz de las leyes y disposiciones pertinentes y de las correspondientes normas internacionales.⁹⁶

Respecto al Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, los gobiernos adoptarán 65 iniciativas referentes a distintos temas: salud y educación, agricultura y silvicultura sostenibles, ciudades y comunidades sostenibles, recursos hídricos y áreas costeras y energía y minerales.⁹⁷ En todas las cumbres de han adoptado mandatos sobre temas ambientales, tales como la biodiversidad, el cambio climático, la gerencia ambiental, la gerencia de recursos naturales, la polución, la protección ambiental y los recursos hídricos.

En cuanto a los tratados multilaterales interamericanos surgidos de la OEA encontramos importante el Acuerdo para la Creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (IAI), firmado en 1992 y un sinnúmero de acuerdos celebrados entre los órganos de la OEA y los Estados americanos, organismos interamericanos, o entidades nacionales de países miembros u observadores.

2.2.2. *Legislación ambiental en América Latina.*

A nivel local, en la década de los años 1970 y 1980 hubo un predominio de organismos ambientales llamadas Comisiones Nacionales del Medio Ambiente u organismos equivalentes. Brañes dice que Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay eran los países que hacia la década de 1990 contaban con dichos organismos.⁹⁸ Además, para el año 2000, 18 de los países de la región contaban con Ministerios o Secretarías del Medio Ambiente,⁹⁹ hoy la lista suma 32 países, según datos del PNUMA.¹⁰⁰

En 1988 la Organización de Estados Americanos, mediante el Protocolo de San Salvador consagra el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Desde entonces, la mayoría de los estados americanos han atribuido en sus constituciones nacionales a los tratados de derechos humanos jerarquía superior a la ley, jerarquía constitucional o supraconstitucional.¹⁰¹

Al hacer un recuento exhaustivo, logramos identificar leyes ambientales en prácticamente todos los países de América Latina, en el cuadro siguiente enumeramos cronológicamente los resultados:

⁹⁶ OEA. (1996) Declaración de Santa Cruz de la Sierra http://www.summit-americas.org/summit_sd/summit_sd_dec_sp.pdf

⁹⁷ OEA. Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, 1996. http://www.summit-americas.org/summit_sd/summit_sd_poa_sp.pdf

⁹⁸ Brañes, Raúl (Sin fecha). La fundación del derecho ambiental en América Latina. PNUMA. p. 15

⁹⁹ *Ibíd.* p. 16

¹⁰⁰ <http://www.pnuma.org/ministerios/>

¹⁰¹ Blengio, op. cit. p. 13.

Cuadro 1. Leyes Ambientales en América Latina		
Año	País	Ley
1976	Venezuela	Ley Orgánica del Ambiente ¹⁰²
1981	Brasil	Ley 6.938 ¹⁰³
1986	Guatemala	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente ¹⁰⁴
1992	Belice	Ley de Protección Ambiental ¹⁰⁵
1992	Bolivia	Ley del Medio Ambiente ¹⁰⁶
1993	Honduras	Ley General del Ambiente ¹⁰⁷
1993	Colombia	Ley del Medio Ambiente ¹⁰⁸
1994	Chile	Ley sobre bases generales del Medio Ambiente ¹⁰⁹
1995	Costa Rica	Ley Orgánica del Ambiente ¹¹⁰
1996	Nicaragua	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales ¹¹¹
1996	Guyana	Ley de Protección del Medio Ambiente ¹¹²
1997	Cuba	Ley del Medio Ambiente ¹¹³
1998	México	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ¹¹⁴
1998	El Salvador	Ley del Medio Ambiente ¹¹⁵
1998	Panamá	Ley General de Ambiente ¹¹⁶
2000	República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales ¹¹⁷
2000	Uruguay	Ley General de Protección del Medio Ambiente ¹¹⁸

¹⁰² http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/venezuela/venezuela_1976.pdf

¹⁰³ http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/brazil/brazil_6938.pdf

¹⁰⁴ http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/guatemala/guatemala_1986.pdf

¹⁰⁵ Legislación Nacional de países de Latinoamérica y el Caribe: obligación de presentar información actualizada sobre el Estado del Ambiente (EDA).1. PNUMA. p. 2.

¹⁰⁶ www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/bolivia/bolivia_1333.doc

¹⁰⁷ http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/honduras/honduras_104-93.pdf

¹⁰⁸ <http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/Serviciosambientales/Colombia/Ley99de1993demedioambienteColombia.pdf>

¹⁰⁹ https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667&idParte=0&a_int_=True

¹¹⁰ http://www.inbio.ac.cr/estrategia/Leyes/Ley_Ambien.html

¹¹¹ <http://www.fao.org/forestry/12986-0fa4d65be6f7ff94fa7781bd750bed521.pdf>

¹¹² <http://maaproject.org/legislacion-guyana/>

¹¹³ http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/cuba/cuba_81-97.pdf

¹¹⁴ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_090115.pdf

¹¹⁵ www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/el_salvador/el_salvador_233.doc

¹¹⁶ [http://www.iacseaturtle.org/docs/marco/panama/Panamama%20-](http://www.iacseaturtle.org/docs/marco/panama/Panamama%20-%20Law%2041%20of%20July%201st,%201998.pdf)

[%20Law%2041%20of%20July%201st,%201998.pdf](http://www.iacseaturtle.org/docs/marco/panama/Panamama%20-%20Law%2041%20of%20July%201st,%201998.pdf)

¹¹⁷ <http://www.ambiente.gob.do/ambienter/d/wp-content/uploads/2015/09/Ley-No-64-00.pdf>

¹¹⁸ <http://www.iau.gub.uy/marcolegal/Ley17283-proteccionMedioAmb.pdf>

2002	Argentina	Ley General del Ambiente ¹¹⁹
2004	Ecuador	Ley de Gestión Ambiental ¹²⁰
2005	Perú	Ley General del Ambiente ¹²¹

Elaboración propia a partir de la información indicada en cada nota al pie.

La mayoría de estas leyes tienen como punto de partida lo establecido en la Cumbre de Johannesburgo y otras se han adaptado a los acuerdos de Río y posteriores. Hay que señalar que resultó complicado hallar información sobre la legislación ambiental en algunos países del Caribe y que Paraguay no tiene una ley ambiental general pero tiene un aparato legal bastante vasto.¹²²

Respecto al aparato legal latinoamericano sobre medio ambiente hay que decir que no sólo existen dichas leyes generales de protección ambiental, éstas se complementan con otras que tratan temas específicos como la responsabilidad por daño ambiental, las áreas naturales protegidas, agua, suelo, pesca, biodiversidad, bosques y un largo etcétera. Además, se han implementado herramientas específicas como los Sistemas de Gestión Ambiental, que incluyen la Ordenación del Territorio, la Evaluación de Impacto Ambiental, la Ecoauditoría y la Ecoetiqueta, aplicable a las empresas mediante la norma ISO 14001:2004 y el Reglamento Europeo de Ecogestión y Ecoauditoría.

Sin embargo, la existencia de un aparato institucional y legal tan vasto no es suficiente. Brañes identifica cuatro factores que hacen ineficiente la legislación ambiental: 1) falta de presencia de la idea del desarrollo sostenible en el sistema jurídico en general y en la legislación económica; 2) carencia de instrumentos para su aplicación, especialmente los de carácter preventivo; 3) falta de consideración de las cuestiones sociales y naturales involucradas en los asuntos ambientales; y 4) su heterogeneidad material y estructural.¹²³

Respecto a los factores de ineficacia, el autor arroja dos hipótesis: 1) la insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios y 2) las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicar administrativa y judicialmente la legislación ambiental.¹²⁴

Podemos afirmar, entonces, como lo hacen Gabaldón y Rodríguez (2002), que hay en la región un avance importante en el desarrollo de la gestión ambiental pero aún falta continuar en el curso de un

¹¹⁹ <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/marco/ley25675.htm>

¹²⁰ <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf>

¹²¹ <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>

¹²² Las leyes ambientales paraguayas pueden consultarse en: <http://www.seam.gov.py/leyes-ambientales>

¹²³ Brañes, op. cit. p. 13.

¹²⁴ *Ibíd.* p. 14

desarrollo sostenible. Para lograr esto se debe avanzar también en la implementación de la sostenibilidad económica y social.¹²⁵

2.3. Legislación internacional sobre turismo

Luego de revisar la legislación internacional y regional sobre medio ambiente, toca el turno de hacer lo propio pero ahora respecto al turismo. El estudio de la legislación ambiental es importante pues, junto a la legislación turística constituyen la base del turismo sostenible.

2.3.1. La OMT

A nivel internacional, es la Organización Mundial de Turismo (OMT), surgida en 1970, el organismo encargado de promover el turismo responsable, sostenible y accesible para todos. Ésta aboga por un turismo que contribuya al crecimiento económico, al desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental, además, ofrece liderazgo y apoyo para expandir sus conocimientos y políticas turísticas.¹²⁶

Dentro de los temas prioritarios de trabajo de la OMT encontramos: la integración del turismo en la agenda global, al defender al turismo como motor de crecimiento socioeconómico y de desarrollo, se busca la inclusión en las políticas nacionales e internacionales; la mejora de la competitividad turística, mediante la creación e intercambio de conocimientos, el desarrollo de los recursos humanos y la promoción de la excelencia en los ámbitos turísticos; la promoción del desarrollo sostenible del turismo, apoyando políticas y prácticas de turismo sostenible; el impulso de la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y al desarrollo; el fomento al conocimiento, la enseñanza y la capacitación y; la forja de asociaciones, con el sector privado, con organizaciones regionales y locales, con instituciones docentes e investigadoras y con la sociedad civil.¹²⁷

Tal cual ocurre con la protección al medio ambiente y el desarrollo sostenible, los organismos internacionales del turismo no producen como tal leyes o acuerdos vinculantes para quienes los suscriben; sin embargo, sus declaraciones pretenden ser la base para que se lleven acciones a cabo de manera local.

2.3.2. La Declaración de Manila

En este sentido, los primeros ejemplos de declaraciones encaminadas a vincular la actividad turística con el medio ambiente se remontan hasta 1980. En octubre de ese año se llevó a cabo en la capital de Filipinas

¹²⁵ Gabaldón, Arnoldo y Rodríguez Manuel (2002). Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿Hay motivos para estar satisfechos?. Disponible en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/evolucion.pdf>

¹²⁶ Organización Mundial del Turismo. <http://www2.unwto.org/es/content/acerca-de-la-omt>

¹²⁷ Acerca de la OMT, <http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/aboutunwtoesoctober2015web.pdf>

la Conferencia Mundial del Turismo, con la participación de 107 delegaciones de Estados y de 91 delegaciones de observadores. En esa ocasión se aprobó la llamada Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial. El documento declara, en primer lugar, que el turismo es una actividad esencial de la vida de las naciones, por sus consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales en todo el mundo. También establece que, en cada país, el desarrollo del turismo procedente de otros países debe ir acompañado de un esfuerzo similar para desarrollar el turismo nacional. Destaca la importancia del turismo como fuente de empleos y de progreso social. La declaración reconoce que los recursos turísticos están constituidos por espacio, bienes y valores y que éstos no pueden dejarse a un uso incontrolado sin correr el riesgo de su degradación o hasta su destrucción. También indica que la satisfacción de las necesidades turísticas no debe ser una amenaza para los intereses sociales y económicos de los pobladores de las regiones turísticas, para el medio ambiente, los recursos naturales, ni para los lugares históricos y culturales.¹²⁸ Finalmente, afirma que toda concepción prospectiva del desarrollo social, cultural y económico de la humanidad debería tener debidamente en cuenta la actividad turística y recreacional, tanto nacional como internacional, que hoy forma parte integrante de la vida de las sociedades nacionales e internacionales modernas.¹²⁹

2.3.3. El Documento de Acapulco

Dos años después de Manila, durante la Reunión Mundial de Turismo, realizada en Acapulco, México, la cual contó con la participación de 79 delegaciones de Estados y 57 de observadores, se aprobó el llamado Documento de Acapulco.¹³⁰ El documento versa principalmente sobre la idea del derecho al descanso y al valor de la actividad turística como motor de paz y cooperación entre los Estados, indica que para lograr los objetivos establecidos en la Declaración de Manila, los gobiernos deben elaborar políticas a las cuales deberían asociarse, según su capacidad y vocación específicas, las administraciones nacionales, centrales o descentralizadas, las administraciones regionales, subregionales y locales, el sector privado y las colectividades, en función de sus poderes y de su capacidad turística. También debería perseguirse la realización de las ciertas acciones como son: reconocimiento del derecho al descanso; mejora de las condiciones de transporte; acondicionamiento y expansión de la infraestructura, con especial atención a la

¹²⁸ Melgosa Arcos, Francisco Javier (2006). Del desarrollo sostenible al turismo sostenible. La integración del medio ambiente en el sector turístico. Universidad de Salamanca. p. 2.

¹²⁹ OMT (1980) Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial. <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1980.6.6.1>

¹³⁰ OMT (1982) Documento de Acapulco. <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1982.8.6.1>

población de bajos ingresos; adopción de medidas que aumenten el poder adquisitivo de los ciudadanos y; la protección y preservación del medio ambiente, de la estructura ecológica y del patrimonio natural, histórico y cultural del país.¹³¹

2.3.4. La Carta del Turismo y el Código del Turista.

En 1985, la Asamblea General de la OMT publicó la Carta del Turismo y el Código del Turista. La Carta establece las obligaciones de los Estados en relación con la actividad turística. En primer lugar, nuevamente el planteamiento principal está hecho sobre el reconocimiento del derecho al descanso y al tiempo libre, en este sentido la Carta establece el deber de los Estados de integrar su política turística en su política global de desarrollo a sus diversos niveles; fomentar la conciencia turística y facilitar los contactos de los visitantes con las comunidades visitadas, con un objetivo de comprensión y enriquecimiento mutuos. Además establece que las poblaciones que constituyen las comunidades visitadas en los lugares de tránsito o de estancia tienen derecho al libre acceso a sus propios recursos turísticos, sin dejar de velar, con su actitud y comportamiento, por el respeto de su medio ambiente natural y cultural.

Por otra parte, el Código del Turista indica las obligaciones que los visitantes deben cumplir: respetar el orden establecido; mostrar comprensión respecto a las costumbres, creencias y comportamientos de las comunidades visitadas y respeto por su patrimonio cultural y natural; asimismo, los turistas deberían recibir libre acceso a lugares y localidades de interés turístico, información, seguridad, higiene y acceso a comunicación.¹³²

2.3.5. Declaración de La Haya.

Posteriormente, en 1989 se llevó a cabo la Conferencia Interparlamentaria sobre Turismo organizada en conjunto por la OMT y la Unión Interparlamentaria en La Haya. Producto de dicha reunión es la Declaración de La Haya sobre Turismo la cual se entiende como un instrumento de cooperación internacional, de acercamiento entre los pueblos y como factor de desarrollo individual y colectivo. De esta declaración destacamos los siguientes elementos: el turismo puede convertirse en un eficaz instrumento de crecimiento socioeconómico para todos los países por lo que debe incluirse en el plan integrado de desarrollo de éstos, debe además beneficiar a la comunidad local y tener muy en cuenta la

¹³¹ Melgosa Arcos. op. cit. p. 2

¹³² OMT (1985) Carta del Turismo y Código del Turista. <http://www.apiepr.org/files/carta-codigo-turista.pdf>

capacidad de absorción turística que tenga el medio natural, físico y cultural de los destinos y; es condición fundamental del desarrollo del turismo la integridad del medio natural, cultural y humano.¹³³

2.3.6. La Carta de Turismo Sostenible.

En 1995, luego de la cumbre de Río, se llevó a cabo en Lanzarote, la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible. La Carta de Turismo Sostenible, producto de la conferencia, insta a los involucrados a desarrollar la actividad turística bajo los principios de la sostenibilidad, es decir, ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales. Además, se invita a los gobiernos a introducirlo en las leyes, normas y prácticas profesionales correspondientes.¹³⁴ La Carta reconoce el carácter ambivalente del turismo puesto que aporta ventajas socioeconómicas y culturales pero también contribuye a la degradación medioambiental y a la pérdida de identidad local puesto que los recursos en los que éste se basa son frágiles y demandan una mayor calidad medioambiental.¹³⁵

2.3.7. Código Ético Mundial para el Turismo

Uno de los documentos importantes respecto a la sostenibilidad del turismo es el Código Ético Mundial para el Turismo. Fue adoptado en 1999 luego de la XIII Asamblea de la OMT, en Chile. El código enuncia los principios por lo que los gobiernos locales y centrales, comunidades locales, la industria turística y sus profesionales y los visitantes deben seguir para el desarrollo del turismo; su objetivo es reducir al mínimo los efectos negativos del turismo sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural al tiempo que se aprovechan al máximo los beneficios del turismo en la promoción del desarrollo sostenible y el alivio de la pobreza, así como el entendimiento entre las naciones, además el código invita a gobiernos e interesados a introducirlo en las correspondientes normas, leyes y prácticas profesionales. Los 10 artículos del código incluyen los principios sobre temas principales:

1. contribución del turismo al entendimiento y al respeto mutuos entre hombres y sociedades
2. el turismo: instrumento de desarrollo personal y colectivo
3. el turismo, factor de desarrollo sostenible
4. el turismo, factor de aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la

¹³³ OMT (1989) Declaración de la Haya sobre Turismo.

<http://www.eunwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1989.15.6.1>

¹³⁴ El documento completo puede leerse en:

<http://www.turismo-sostenible.org/docs/Carta-del-Turismo-Sostenible.pdf>

¹³⁵ OMT (1995) Carta del Turismo Sostenible.

<http://www.eunwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1995.21.15.1>

humanidad

5. el turismo, actividad beneficiosa para los países y las comunidades de destino 6. obligaciones de los agentes del desarrollo turístico

7. derecho al turismo

8. libertad de desplazamiento turístico

9. derechos de los trabajadores y de los empresarios del sector turístico

10. aplicación de los principios del Código Ético Mundial para el Turismo.¹³⁶

2.3.8. *Johannesburgo y el turismo.*

Como vemos, los principios de los documentos sobre turismo se han mantenido firmes a través del tiempo y se han integrado nuevos adaptándose al contexto de cada momento. Además encontramos coherencia de los principios del turismo con los del desarrollo sostenible que se han consagrado en otros documentos de corte internacional.

Precisamente, hablando de éstos, recordemos que habíamos mencionado anteriormente que el plan de aplicación producto de la cumbre de Johannesburgo establece dentro de sus puntos la promoción del desarrollo sostenible del turismo. El propósito es aumentar los beneficios que las comunidades receptoras obtienen de los recursos que aporta el turismo, manteniendo la integridad cultural y ambiental de las comunidades y aumentando la protección de zonas ecológicamente delicadas y del patrimonio natural. Para esto, las medidas a tomar deben estar encaminadas a: aumentar la cooperación internacional, las inversiones extranjeras y las asociaciones con los sectores público y privado; formular programas que fomenten la participación en el ecoturismo, incluso en materia de educación y capacitación; prestar asistencia técnica a los países en desarrollo con el fin de apoyar el desarrollo de empresas de turismo sostenible; ayudar a las comunidades locales a administrar las visitas a sus atracciones turísticas de modo que obtengan el mayor beneficio con un mínimo de riesgos y efectos negativos y; promover la diversificación de las actividades económicas.¹³⁷

2.3.9. *Otros instrumentos*

Dentro de las recomendaciones que aparecen de manera constante en los documentos internacionales sobre turismo y desarrollo sostenible encontramos el deber de establecer los ya mencionados Sistemas de Gestión Ambiental. Estos procedimientos voluntarios pueden aplicarse por gobiernos y empresas para

¹³⁶ Código ético mundial para el turismo. ONU – OMT. En línea en:

http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/documentos/pdf/codigo_etico_OMT.pdf

¹³⁷ (2002) Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. ONU p. 36

garantizar calidad en las actividades, en este caso, turísticas; no tienen una función legal como tal pero pueden responder a las exigencias de los clientes por mejores servicios.

Dice Jaquenod que esta estrategia da solución desde el origen, tanto a las situaciones de riesgo ambiental como a las de daño producido, priorizando las acciones en función de la mayor o menor estabilidad de los ecosistemas¹³⁸ y que su objetivo es la mejora continua del comportamiento empresarial industrial, a fin de reducir progresivamente y al máximo el impacto ambiental de las actividades industriales.¹³⁹

Como parte de las llamadas técnicas de gestión encontramos la normalización. la Organización Internacional para la Normalización (ISO), con sede en Ginebra, trabaja de manera supranacional estableciendo normas industriales voluntarias para el comercio exterior. Las normas de la familia ISO 9000 son las más difundidas internacionalmente, éstas establecen estándares de calidad a las empresas que producen bienes o servicios, son reconocidas internacionalmente y se implementan por medio de auditorías y desarrollo de sistemas de calidad que incluyen capacitación.¹⁴⁰

En 1993 se constituyó dentro de ISO el Comité Técnico ISO/TC207 sobre gestión ambiental con el objetivo de conjuntar la preservación ambiental con las normas ISO. Se constituyeron seis comités especializados: sistemas de gestión ambiental, auditorías ambientales, ecoetiquetado, evaluación del desempeño ambiental, análisis del ciclo de vida y terminología ambiental, nació así la familia ISO 14000.¹⁴¹

La Norma ISO 14000 cubre los aspectos ambientales de productos y organizaciones. Ésta establece cómo implementar un Sistema de Gestión Ambiental (ISO 14001) efectivo e incluye otras normas más específicas relativas a temas ambientales como son: la etiquetas ecológicas, rendimiento ambiental, ciclo de vida, huella de agua y gases de efecto invernadero.¹⁴²

Para implantar un Sistema de Gestión Ambiental que satisfaga la ISO 14001, una organización debe: definir su política ambiental, identificar aspectos ambientales de actividades, productos, servicios, determinar las actividades que puedan tener impactos significativos en el ambiente, asegurar que los impactos especialmente significativos son tenidos en cuenta cuando se fijan los objetivos ambientales de la organización, mantener la información actualizada, tener en cuenta los requisitos legales y otros al revisar sus objetivos, proveer los recursos esenciales para la implantación y el control del Sistema de

¹³⁸ Jaquenod. op. cit. p. 334

¹³⁹ *Ibíd.* p. 336

¹⁴⁰ Norma Internacional ISO 9000 (2005) Ver texto completo en:
http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/ISO/documentos/ISO-9000-2005_Fundamentos_y_Vocabulario.pdf

¹⁴¹ Jaquenod, op. cit. p. 359

¹⁴² Normas ISO 14000, disponible en línea: <http://www.unlu.edu.ar/~ope20156/pdf/iso14000>

Gestión Ambiental, designar representantes que tendrán la autoridad necesaria para asegurar que el SGA está establecido, implantado y mantenido al día y para informar del funcionamiento del mismo, disponer que todo el personal, cuyo trabajo pueda afectar al medio, tenga la competencia profesional adecuada, considerar procesos para comunicaciones externas, revisar, y corregir cuando sea necesario, los planes y procedimientos de emergencia, supervisar y medir las características claves de las operaciones y actividades que puedan tener impacto significativo, calibrar y someter a mantenimiento los equipos de supervisión, y mantener al día los registros, evaluar el cumplimiento de la legislación ambiental, mitigar cualquier impacto ambiental producido por incumplimiento, poner en práctica y registrar cualquier cambio en procedimientos, conservar y disponer de registros que demuestren la conformidad con los requisitos de la norma y revisar el sistema para asegurar su eficacia, atendiendo a la eventual necesidad de cambios en la política, objetivos, y demás aspectos.¹⁴³

Es importante mencionar que, según Vasconcelos et al (2011), si bien las normas gozan de reconocimiento internacional, adolecen de aspectos de sostenibilidad en países que apuestan fuerte por el ecoturismo y que, a pesar de haber un comité técnico de ISO sobre turismo, no hay ninguna norma de turismo sostenible.¹⁴⁴

Como observamos, hay una buena serie de instrumentos internacionales que velan por el desarrollo sostenible de la industria turística. Sólo las normas de calidad ISO son obligatorias para quien decide aplicarlas y los documentos internacionales sólo tienen carácter de recomendaciones. Sin embargo, las normas carecen de la visión transversal que sí tienen las declaraciones internacionales. Esto es de vital importancia para el logro de la sostenibilidad pues no sólo se consideran aspectos ambientales o de servicios, hay además involucramiento de temas como la economía, pero aún más, de los beneficios que las comunidades locales pueden recibir, tales como la disminución de la pobreza y la valoración del patrimonio natural, histórico y cultural.

2.4. Turismo y medio ambiente en América Latina: elementos legales

Lo primero que hay que destacar en este apartado es la escasez de estudios académicos acerca de la legislación sobre turismo en América Latina; el proceso de búsqueda de información al respecto, arrojó pocos resultados de los cuales destacamos tres con un enfoque particular: el de Capanegra (2006) sobre política turística en Argentina durante el siglo XX, si bien no refiere al turismo sostenible; el de Villareal y Van Der Horst (2008) sobre República Dominicana y su estrategia de competitividad turística, la cual

¹⁴³ Jaquenod, op. cit. p. 359

¹⁴⁴ Vasconcelos, K; Balbastre, F y Redondo, A. (2011). La CST facilita la certificación ISO 9000: el caso del HPL. *Ciencias Económicas* 29, 1. p. 603

incluye la sostenibilidad; Ne-lo y Pérez (2007) aportan al tema un diagnóstico de la política turística en Panamá. Un estudio más general lo aporta Peña (2009) con su análisis de los instrumentos legales de las políticas en Colombia, Perú, México y Honduras, la amplitud del tema, creemos, rebasa la posibilidad de abarcar todos los aspectos relacionados con el tema de la legislación turística. Falta entonces una visión general sobre las cuestiones legales del turismo en América Latina. Con este antecedente, nos aventuramos a continuación a realizar un informe sobre el estado de las leyes latinoamericanas en materia de turismo.

América Latina es una región en donde el turismo ha ido a la alza de forma constante en las últimas décadas, la región creció un 4% según el último reporte de la OMT.¹⁴⁵ Dado tal crecimiento, es necesario crear leyes para regular la actividad, así como para alinearla con los estándares de los organismos internacionales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) recomienda al sector turístico, dado el crecimiento de la actividad, la adopción de políticas públicas activas que respondan no sólo al flujo de turismo internacional, sino a las tendencias de los consumidores, la digitalización de la economía, los temas de seguridad y la adaptación al cambio climático. Además se plantea la necesidad de desarrollar enfoques estratégicos de largo plazo y de colaborar con los sectores público y privado.¹⁴⁶

A nivel regional nos encontramos con el trabajo del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), con 23 países miembros, cuya comisión de Medio Ambiente y Turismo aprobó en 2008 su Ley Marco del Desarrollo y Promoción del Ecoturismo Comunitario para América Latina y el Caribe. Esta ley tiene como objetivo consolidar el desarrollo y promoción del ecoturismo como una actividad de base comunitaria en la cual se garantiza la reinversión de parte de los beneficios en el desarrollo de la promoción social y mantenimiento de la integridad ecológica del destino, garantizando la mayor proporción de empleo y de compra de bienes y servicios locales. Además establece que el desarrollo y la promoción del ecoturismo deberán hacerse sin menoscabo de la integridad y la riqueza cultural de los grupos sociales involucrados, teniendo en cuenta el respeto y uso sustentable del patrimonio cultural natural, histórico, vivo, tangible o intangible y que cada Estado deberá proveerse de un Plan Nacional de Manejo, Desarrollo y Promoción del Ecoturismo.¹⁴⁷

¹⁴⁵ (2015) UNWTOAMÉRICAS. OMT. <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/americasnewsdec2015.pdf>

¹⁴⁶ (2016) Tendencias y políticas de turismo de la OCDE 2016, resumen. OECD. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/405af9f5-es.pdf?expires=1459459477&id=id&accname=guest&checksum=72D2B5D6E8475DA989E7317CD5E1B9D5>

¹⁴⁷ Parlatino (2008) Ley Marco del Desarrollo y Promoción del Ecoturismo Comunitario. http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-desarrollo-promocion-ecoturismo-pma-5-dic-2008.pdf

El Parlato también tiene en espera de ser aprobada la Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas. Como vemos, el acercamiento es hacia el ecoturismo, categoría que aún no llega poder ser considerada turismo sostenible.

A nivel local la situación parece ser diferente pues la mayoría de los países de la región cuentan con leyes de turismo, como podemos ver a continuación:

México, 2009, Ley General de Turismo. Establece que la actividad debe realizarse bajo los criterios de la sustentabilidad y pretende la creación de Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.¹⁴⁸ Belice no tiene una ley de turismo pero tiene tres instituciones dedicadas al turismo y una estrategia nacional de turismo, aparentemente el BID estaría financiando un programa de turismo sostenible en el país.¹⁴⁹ Guatemala no cuenta con ley de turismo pero en 2012 plantearon la creación de la Secretaría de Turismo en su Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible 2012-2022, en donde se adopta al turismo como motor del desarrollo.¹⁵⁰ Honduras, 1999, Ley del Instituto Hondureño de Turismo,¹⁵¹ la ley no menciona el término sostenible pero éste país cuenta con una estrategia nacional de turismo sostenible.¹⁵² El Salvador, 2005, Ley de Turismo, dice que la actividad turística debe realizarse bajo los criterios de la sostenibilidad.¹⁵³ Nicaragua, 2004, Ley General de Turismo, declara a la industria turística de interés nacional y enmarcada en un modelo de desarrollo económico sostenible.¹⁵⁴ Costa Rica tiene leyes sobre al menos 22 temas relacionados con el turismo y la sostenibilidad, hablaremos de ellas a fondo en el siguiente capítulo. Panamá, 2008, Ley No 4, que establece que la actividad turística se guiará por los principios del desarrollo sostenible.¹⁵⁵ República Dominicana, 1970, Ley Orgánica de Turismo.¹⁵⁶ Colombia, 2012, Ley General de Turismo, resguarda el desarrollo sostenible y sustentable.¹⁵⁷ Venezuela, 2013, Ley Orgánica de Turismo y Ley del Fomento del Turismo Sustentable, busca desarrollar el turismo como una actividad sustentable.¹⁵⁸ Ecuador, 2002, Ley de Turismo, garantiza el uso racional de los recursos naturales y culturales y promueve la participación de la comunidades indígena, campesina y

¹⁴⁸ http://www.dof.gob.mx/avisos/1922/TURISMO_170609/TURISMO_170609.htm

¹⁴⁹ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1793285>

¹⁵⁰ http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Turismo/Politica_Nacional_DTS_Guatemala_2012_2022.pdf

¹⁵¹ http://www.iht.hn/files/ley_iht_reformada.pdf

¹⁵² <http://ents.iht.hn/>

¹⁵³ http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_slv_turismo.pdf

¹⁵⁴ <http://www.intur.gob.ni/leyes-de-turismo/>

¹⁵⁵ http://www.atp.gob.pa/sites/default/files/documentos/decretoley_atp2008.pdf

¹⁵⁶ <http://www.wdalaw.com/espanol/pdf/ley-organica-turismo.pdf>

¹⁵⁷ <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155810072012.pdf>

¹⁵⁸ <http://www.mintur.gob.ve/mintur/wp-content/uploads/2016/02/Leyes-para-el-turismo.pdf>

afroecuatoriana.¹⁵⁹ Perú, 2009, Ley General de Turismo, toma el desarrollo sostenible como principal principio de la actividad turística.¹⁶⁰ Bolivia, 2012, Ley General de Turismo, estipula que la actividad se realizará en el marco de un desarrollo armónico y sustentable.¹⁶¹ Paraguay, 2006, Ley del Turismo.¹⁶² Uruguay, 2014, Ley No 19.253, que dice que la sostenibilidad debe regir el turismo.¹⁶³ Chile, 2010, Ley de Turismo.¹⁶⁴ Argentina, 2005, Ley Nacional de Turismo, dice que el turismo debe desarrollarse en armonía con los recursos naturales y culturales para garantizar sus beneficios a las futuras generaciones.¹⁶⁵

Como podemos observar, el marco institucional y legal en América Latina es vasto y casi completamente enmarcado en los lineamientos del desarrollo sostenible establecidos por los organismos internacionales. Sin embargo, vale la pena revisar la efectividad de las leyes. Como vimos anteriormente, las leyes ambientales en la región carecen de una aplicación adecuada y suponemos que lo mismo puede ocurrir respecto a la legislación turística. La región ha avanzado de forma importante, al menos en el discurso, en el camino hacia el desarrollo sostenible, sin embargo, creemos que aún faltan acciones concretas para su completa realización.

En este escenario, Costa Rica es el país con el aparato institucional y legal más rico en la región en cuanto al desarrollo sostenible del turismo, analizar esto será tema del próximo capítulo.

¹⁵⁹ <http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/Ley-de-Turismo-MINTUR.pdf>

¹⁶⁰ <http://faolex.fao.org/docs/pdf/per89826.pdf>

¹⁶¹ <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N292.xhtml>

¹⁶² http://www.senatur.gov.py/images/stories/pdf/Marco_Juridico/Decretos/Decreto_N%C2%BA_8111_-_Por_la_cual_se_Reglamenta_la_Ley_N%C2%BA_2828-2005_Del_Turismo_del_6_de_Diciembre_de_2005.pdf

¹⁶³ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19253&Anchor=>

¹⁶⁴ <http://www.sernatur.cl/transparencia/archivos/marco-normativo/marco-norm-aplic/LEY-20423-modificada.pdf>

¹⁶⁵ <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/norma.htm>

3. Costa Rica: Elementos naturales, históricos, legales y políticos en materia ambiental, que sustentan el turismo sostenible.

En el capítulo anterior describimos los elementos legales encontrados a nivel internacional y regional, en América Latina, acerca de dos temas principales: el medio ambiente y el turismo. Vimos que los acuerdos y demás instrumentos internacionales han buscado promover la sostenibilidad como condición esencial para el desarrollo de los países y que, asimismo, ven en la industria turística, un motor importante de desarrollo siempre y cuando se realice de manera sostenible. Vimos también que la gran parte de los Estados latinoamericanos han recuperado las recomendaciones de los organismos internacionales para sus respectivas legislaciones en materia de medio ambiente y turismo.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es presentar a uno de los países latinoamericanos que según creemos, cuenta con un aparato legal, con sus consecuentes políticas, de los más completos en materia ambiental y turística en América Latina y que, por tanto, puede servir como ejemplo y modelo para otros países de la región: Costa Rica.

Para esto, precisamos distinguir los elementos que, a nuestro parecer son los que han facilitado la política turística de Costa Rica: en primer lugar buscamos presentar los recursos naturales de Costa Rica, en segundo lugar seguiremos con un breve repaso histórico sobre aquellos acontecimientos que consideramos importantes para el desarrollo de instituciones y, finalmente, presentaremos la legislación y política en materia de medio ambiente, pues ésta es la base del turismo en Costa Rica.

3.1 Costa Rica, elementos físicos y medioambientales.

Costa Rica es un país pequeño pero que posee una enorme riqueza natural, esta riqueza es el primer elemento fundamental que buscamos destacar para entender la actual situación del turismo en Costa Rica pues es la base de los recursos turísticos y, por ende, de gran importancia su conservación. A continuación describiremos estos elementos ambientales.

Costa Rica es un país relativamente pequeño ubicado en el hemisferio norte, forma parte del continente Americano y se encuentra en la parte meridional de la región llamada América Central o Centroamérica. Su territorio está ubicado en las coordenadas geográficas: latitud 8° y 11° al norte del Ecuador y entre 82° y 86° al oeste del meridiano de Greenwich. Abarca una superficie de 51,100 Km², una superficie marítima de 17,995 Km², (4,326 Km² en el Caribe y 13,669 Km² en el Pacífico) para un total de 69,095 Km², además de 348,210 Km², una superficie que corresponde al mar patrimonial.¹⁶⁶ La línea costera marina tiene una longitud en la costa caribeña de 212 km, desde Punta Castilla en la

¹⁶⁶ Bravo Chacón, Juan (2002) Geografía turística de Costa Rica. Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje. p. 9

desembocadura del río San Juan hasta el río Sixaola. En la costa del Pacífico la extensión es de 1000 Kilómetros desde Bahía Salinas a Punta Búrica. Respecto a los límites, Costa Rica limita al norte con la República de Nicaragua, al sureste con la República de Panamá, al oeste con el Océano Pacífico y al oeste y al noreste con el Mar Caribe.¹⁶⁷

3.1.1 Geografía.

La topografía en Costa Rica es muy variada, encontrándose valles y montañas a todo lo largo del país. Existen dos sistemas montañosos principales que corren longitudinalmente sobre la parte central: la Cordillera Volcánica del Norte y la Cordillera de Talamanca que se localiza al sur.¹⁶⁸ De estos dos sistemas forman parte seis unidades orogénicas: la Sierra Volcánica de Guanacaste, la Sierra de Tilarán, la Sierra Volcánica Central, la Cordillera de Talamanca, la Sierra o Fila Brunkeña y las Serranías de la Península de Nicoya.¹⁶⁹ El territorio costarricense es eminentemente volcánico, cuenta con 112 aparatos volcánicos que van desde antiguos volcanes erosionados, volcanes activos y otros muy activos, como el Arenal.¹⁷⁰

En las costas, la morfología es variada; del lado del Caribe hay pocos accidentes geográficos pero en el lado del Pacífico hay una variedad que muestra una gama de formas tales como: barras o cordones litorales, tómbolos, terrazas marinas, acantilados y plataformas o aceras de abrasión.¹⁷¹ En los litorales encontramos una gran gama de accidentes morfológicos entre los que destacan: a) El Litoral del Pacífico, donde podemos encontrar la península de Santa Elena, el Golfo de Nicoya, Punta Catedral, Punta Uvita, el Golfo Dulce y Punta Burica; y, b) El Litoral del Caribe, en donde destacan Punta Moín (Puerto Limón), Punta Cahuíta y Punta Mona.

Considerados litorales también tenemos las islas: en el Golfo de Nicoya tenemos ejemplos como la Isla del Chira, Bejuco, Venado, San Lucas, Berrugate y Caballo; en el sur encontramos la Isla del Caño y Isla Violín; y, en el mar Caribe, la isla Uvita o Quiribrí. La Isla Calero (la de mayor superficie en el país con 151.6 Km²) la encontramos en el extremo norte de Costa Rica y, finalmente, dentro de la clasificación de isla oceánicas se encuentran la más importante: Isla del Coco. y una serie de islotes y promontorios rocosos a unos 500 kilómetros del continente.¹⁷²

¹⁶⁷ *Ibíd.* p. 10

¹⁶⁸ *Ibíd.* p. 26

¹⁶⁹ *Ibíd.* p. 19-21

¹⁷⁰ *Ibíd.* p. 16

¹⁷¹ *Ibíd.* p. 17

¹⁷² *Ibíd.* p. 24

En el país se distinguen rasgos morfológicos de tipo glacial en los puntos más elevados de la cordillera de Talamanca; durante la época glacial, hace unos 25000 años, se construyó la actual morfología, representada por valles en U, circos glaciales, lagunas, valles suspendidos, morrenas, rocas aborregadas, picos, así como algunos sectores aplanados en el lomo de la cordillera.¹⁷³ Asimismo, se distinguen zonas planas como el Valle Central, el Valle de Oroquieta y el Valle del General y Coto Brus, además de las llanuras del Caribe y del Pacífico.¹⁷⁴

Hablando del valle central, Pérez (1997) lo describe como una planicie ondulada, matizada por colinas incesantemente verdes y por ríos angostos y profundos, y bordeada por cadenas montañosas altas y empinadas. Su extensión de 2,700 km² representa menos de 6% de la extensión total del país, y contrasta con el hecho de que ha sido, desde hace siglos, el lugar preferido por los asentamientos humanos.¹⁷⁵

Y continúa:

La cordillera volcánica que custodia el Valle Central sigue directamente hacia el norte, perdiendo altura y continuidad casi al llegar a las fronteras de Nicaragua. Al este de estas montañas se despliega una extensa llanura, de tierras bajas y calurosas, invariablemente cubiertas por un tupido bosque tropical lluvioso y con un profundo drenaje pluvial hacia el Caribe. Un paisaje muy similar continúa hacia el sur, en una faja mucho más angosta a lo largo de la costa este. Al oeste de la cordillera volcánica se extienden las pampas de Guanacaste, dominadas por el valle del río Tempisque, también cubiertas por el bosque tropical, y con un clima caluroso, pero mucho más seco que el de la vertiente del Caribe. Estas mismas características se prolongan en las costas del golfo de Nicoya y todavía un poco más al sur, en el litoral del Pacífico. Al sur del Valle Central se extiende un amplio macizo montañoso conocido como cordillera de Talamanca, cuyos picos prominentes continúan hasta la frontera con Panamá. A ambos lados de este eje montañoso se abren valles relativamente amplios, pero con un clima muy cálido y húmedo.¹⁷⁶

¹⁷³ *Ibíd.* p. 18

¹⁷⁴ *Ibíd.* p. 21

¹⁷⁵ Pérez Brignoli, Héctor. (1997). Breve historia contemporánea de Costa Rica. México : Fondo de Cultura Económica. p. 13

¹⁷⁶ *Ibíd.* p. 14

3.1.2 Clima

Según Bravo (2002), la localización 10° al norte del Ecuador hace que Costa Rica tenga un clima tropical. En esta zona llamada Frente de Convergencia Intertropical convergen los vientos alisios de origen marítimo del hemisferio norte y sur. El clima típico de esta región centroamericana es el de no tener estaciones definidas, poseer un patrón de lluvias multimodal y un transcurso de la temperatura sin grandes variaciones anuales pero fuertes oscilaciones diarias.¹⁷⁷ Las temperaturas son relativamente benignas, entre los 12 y 28 °C, aunque en los meses de verano suelen ser calurosas ya que fácilmente alcanzan los 31 °C o en ocasiones 35°C.

Solano y Villalobos (2001) establecen la presencia de siete regiones climáticas básicas en Costa Rica, cada una de ellas con uno o varios tipos de clima característicos y formaciones forestales.¹⁷⁸ Dicha clasificación se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Tipología de los climas de Costa Rica		
Región	Tipo de clima	Tipo de vegetación
Pacífico Norte	Lluvioso con influencia monzónica y de sequía	Bosque seco tropical y bosque húmedo subtropical
Pacífico Central	Lluvioso con influencia monzónica	Bosque húmedo subtropical, bosque húmedo tropical y bosque muy húmedo subtropical
Pacífico Sur	Lluvioso con influencia monzónica, faldas de la Cordillera del lado Pacífico y excesivo con lluvias del Pacífico	Bosque húmedo tropical, bosque húmedo subtropical, bosque muy húmedo subtropical, bosque muy húmedo montano bajo y bosque muy húmedo montano
Montañosa Sur	Faldas de la Cordillera del lado Pacífico y seco de altura	Bosque muy húmedo subtropical, bosque muy húmedo montano bajo, bosque húmedo subtropical, bosque húmedo tropical y bosque muy húmedo montano
Valle Central	De meseta central, de sequía, seco de altura y lluvioso de altura	Bosque húmedo subtropical, bosque muy húmedo subtropical, bosque húmedo montano bajo y bosque muy húmedo montano bajo
Región Norte	Lluvioso con influencia monzónica, lluvioso o Caribe, faldas de la Cordillera de lado Caribe, faldas de la	Bosque húmedo tropical, bosque muy húmedo subtropical, bosque pluvial montano

¹⁷⁷ Bravo Chacón, op. cit. p. 27

¹⁷⁸ Solano, J. y Villalobos, R. (2001). Aspectos Fisiográficos aplicados a un Bosquejo de Regionalización Geográfico Climático de Costa Rica. Tópicos Meteorológicos y Oceanográficos. 8(1):26-39

	Cordillera de lado Pacífico, lluvioso de altura, excesivo en lluvias del Caribe y seco de altura	bajo y bosque muy húmedo montano
Región Caribe	Lluvioso o Caribe, faldas de la Cordillera de lado Caribe, lluvioso de altura y excesivo con lluvias del Caribe	Bosque húmedo tropical, bosque muy húmedo montano bajo y bosque muy húmedo subtropical

Elaboración propia a partir de la clasificación de Solano y Villalobos (2001)

3.1.3 Hidrografía

Bravo afirma que el territorio costarricense está atravesado por una gran cantidad de drenajes que podrían agruparse en más de 100 cuencas hidrográficas, sin embargo distingue tres vertientes principales:

- a) La Pacífica donde destacan los ríos Tempisque, el Grande de Tárcoles, el Parrita y el Grande de Térraba.
- b) La Atlántica o Caribe, cuyos principales ríos son el Tortuguero y Colorado, Pacuare, Reventazón, Estrella y Sixaola
- c) La del Lago de Nicaragua y Río San Juan, entre los que destacan el río Frío, el San Carlos y el Sarapiquí¹⁷⁹

El autor distingue y enumera, además, 21 ríos principales y 12 lagos y lagunas.

3.1.4 Biodiversidad

Por las mismas características geomorfológicas y geográficas, Costa Rica es un país rico en biodiversidad, cuenta con aproximadamente el 5 por ciento de la que existe en el mundo, a pesar de que su tamaño es el 0,01 por ciento de la superficie de la tierra.¹⁸⁰ Además, según datos de Mateo (1997), aproximadamente el 25% del territorio costarricense consiste en tierras silvestres conservadas para la biodiversidad y que contienen un medio millón de especies de animales, plantas y microorganismos.¹⁸¹ Incluso el país cuenta con un Instituto Nacional de Biodiversidad desde 1989, el cual trabaja bajo la premisa de que el mejor medio para conservar la biodiversidad es estudiarla, valorarla y aprovechar las oportunidades que ésta ofrece para mejorar la calidad de vida del ser humano.¹⁸²

Evans hace un breve recuento de los números de Costa Rica en materia de biodiversidad:

¹⁷⁹ Bravo Chacón, op. cit. p. 32

¹⁸⁰ Barrantes, Gerardo (2000) Aplicación de incentivos a la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. Costa Rica: Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), p. 5

¹⁸¹ Mateo, Nicolás. Wild biodiversity: the last frontier? The case of Costa Rica en Bonte-Friedheim, C. y Sheridan, K. (1997) The Place of agricultural research. The Hague: International Service for National Agricultural Research. p. 114

¹⁸² INBio, <http://www.inbio.ac.cr/que-es-inbio/acerca.html>

Volando, andando, o nadando a través del país, hay 850 especies de aves, 220 especies de reptiles, 160 especies de anfibios, 280 especies de mamíferos (casi la mitad de los cuales son diferentes especies de murciélagos), y 130 especies de peces de agua dulce. Hay aproximadamente 9000 especies de plantas vasculares (4 por ciento del total mundial), de los cuales 1.200 son diferentes especies de orquídeas y 1200 son diferentes especies de árboles de madera dura. En algunos lugares, los árboles crecen a una densidad de 200 o más especies por acre. El número de especies de insectos es otra historia. Contados por decenas de miles, los entomólogos siguen descubriendo miles de especies no identificadas previamente de las copas de los árboles de muchos bosques tropicales de Costa Rica.¹⁸³

3.1.5 División político-administrativa

Respecto a la división político-administrativa, Costa Rica está dividida en 7 provincias divididas a su vez en 81 cantones. Cada provincia tiene una ciudad principal o cabecera de provincia, así mismo cada cantón tiene una ciudad principal o cabecera de cantón. Las unidades cantonales están a su vez subdivididas en territorios más pequeños denominados distritos. Las siete provincias son:

1. Guanacaste, su cabecera es Liberia. Se divide en 11 cantones y 59 distritos
2. Alajuela, su cabecera es Alajuela. Se divide en 15 cantones y 108 distritos
3. Heredia, su cabecera es Heredia. Se divide en 10 cantones y 46 distritos
4. San José, su cabecera es San José. Se divide en 20 cantones y 118 distritos
5. Cartago, su cabecera es Cartago. Se divide en 8 cantones y 48 distritos
6. Limón, su cabecera es Limón. Se divide en 6 cantones y 27 distritos
7. Puntarenas, su cabecera es Puntarenas. Se divide en 11 cantones y 57 distritos¹⁸⁴

3.2 Breve repaso por la historia de Costa Rica.

Ahora toca, luego de hacer lo propio con las características naturales Costa Rica, hacer un breve repaso por la historia del país centroamericano. La historia de Costa Rica no ha sido muy diferente a la de otros países de América Latina. Sin embargo, dentro de ella se destacan elementos interesantes que han llevado

¹⁸³ Evans, Sterling. (2010). *The Green Republic: a conservation history of Costa Rica*. Texas: University of Texas Press. p. 2

¹⁸⁴ Bravo Chacón. *Ibíd.* p. 12

al país a ser considerado como un caso especial y digno de estudiarse dentro de la región. Los historiadores destacan, no sólo la enorme diversidad de Costa Rica y el esfuerzo que ha hecho el país por conservar el medio ambiente, también reconocen el esfuerzo hecho en mantener la democracia durante bastante más tiempo que otros países de la región. La paz social y el buen nivel de vida que tienen los habitantes de Costa Rica son elementos que no escapan a la vista de aquellos que han dado un papel destacado al país en la región y en el mundo. ¿Cuáles son los elementos históricos que llevaron a Costa Rica a tener la política turística basada en el desarrollo sostenible que tiene actualmente? Es la pregunta que esperamos responder en esta parte del capítulo.

3.2.1 Periodo precolombino

Yendo atrás en el tiempo, hasta el periodo precolombino, hay algunos autores que destacan una tradición de conservación que viene desde aquella época. Evans (2010) indica que los nativos precolombinos tenían prácticas agrícolas ecológicamente sostenibles.¹⁸⁵ Además, añade, la geografía del país (densos bosques tropicales y terreno montañoso escarpado) impidió a los indígenas de ocupar buena parte del territorio,¹⁸⁶ manteniéndolo así libre del impacto humano.

Lo anterior resume la idea que ya había manifestado tiempo atrás Lehoucq (1996):

...el territorio de Costa Rica, a comienzos del siglo XVI, estaba ocupado por unos 400 000 indígenas, la mayoría ubicados en el Pacífico Norte y en el Valle Central. El crecimiento demográfico, basado en cultivos más intensivos (en especial el del maíz), no supuso una transformación abrupta del paisaje natural. El universo construido por los aborígenes se abrió paso en un exuberante entramado tropical, caracterizado por bosques tupidos y oscuros, ríos caudalosos, pantanos súbitos, una vegetación frondosa y espesa, cordilleras densas y azules y una fauna bulliciosa, abundante y diversa.¹⁸⁷

3.2.2 Periodo colonial

Siguiendo adelante, hasta el período colonial, el mismo Lehoucq (1996) establece la falta de recursos minerales como uno de los motivos principales para que Costa Rica no fuese muy poblada.¹⁸⁸ Luego, Evans (2010) destaca que el asentamiento de europeos tampoco significó un gran impacto en el medio ambiente natural pues Costa Rica estaba lejos de la audiencia de Guatemala y era difícil el acceso desde

¹⁸⁵ Evans, Sterling. op. cit. p. XI

¹⁸⁶ *Ibíd.* p. 4

¹⁸⁷ Lehoucq, F. (1996). The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica. *Journal of Latin American Studies*, 28(2), 329-355. p. 12

¹⁸⁸ *Ibíd.* p. 331

ésta, por lo tanto, tuvo poco desarrollo agrícola,¹⁸⁹ pero que, donde lo hubo, los agricultores practicaron agricultura y patrones de uso del suelo responsables.¹⁹⁰ Jean Carriere, citado por Evans (2010) dice que dichos elementos, junto con la pobreza, supusieron una pérdida limitada de bosque asociada a los asentamientos humanos.¹⁹¹

Un factor que se asocia tanto a la conservación del medio ambiente como a la temprana condición democrática de Costa Rica está relacionado con el uso de la tierra. Evans afirma que en Costa Rica no existió la figura del latifundio, sino que había muchos propietarios de pequeñas porciones de tierra.¹⁹²

El autor se apoya en Amelia y Philip Calvert:

...en dichas condiciones existe un interés mucho más grande en el próspero desarrollo de la comunidad y en el del progreso pacífico que en donde solo unos pocos terratenientes y, en donde la gran masa de la población, teniendo nada que perder, es más indiferente y se sumerge más fácilmente en el despertar de las aventuras políticas.¹⁹³

Volviendo a Evans, durante el periodo colonial en Costa Rica emergió una clase media que no sólo valoraba la tierra pero también estableció la base de una democracia estable que pondría bajas presiones sobre el medio ambiente natural.¹⁹⁴ Lo anterior se resume en lo que Lehoucq llamó una sociedad rural igualitaria.¹⁹⁵

Pérez Brignoli añade una opinión diferente pues afirma que el rasgo más distintivo de la Costa Rica colonial era el hecho de que hubiera amplios espacios para la movilidad social y que este rasgo original se manifestaría en los dos siglos siguientes.¹⁹⁶

3.2.3 *Periodo republicano*

El período posterior a la independencia no fue tan caótico como en otros países latinoamericanos. Y es que ya desde antes del periodo colonial, nos explican Molina y Palmer (2004), un patrón de mediación legal e institucional de los conflictos individuales y colectivos se había establecido y luego de la

¹⁸⁹ Evans, Sterling, op. cit. p. 5

¹⁹⁰ *Ibíd.* p. XI

¹⁹¹ *Ibíd.* p. 5

¹⁹² *Ibíd.* p. 6

¹⁹³ *Ibíd.* p. 6

¹⁹⁴ *Ibíd.* p. 6

¹⁹⁵ Lehoucq, op. cit. p. 331

¹⁹⁶ Pérez Brignoli, op. cit. p. 28

independencia el Estado reforzó esta tendencia.¹⁹⁷ No es de extrañar entonces que, luego de la Independencia (1821), los conflictos militares fueran breves y esporádicos; según nos dicen los autores (1997), esto no estimuló la profesionalización de las fuerzas armadas. Las opciones para el ascenso social venían de la expansión económica, en un contexto que no incentivó el crecimiento burocrático.¹⁹⁸

A mediados del siglo XIX, Costa Rica era un país próspero que se desarrollaba a grandes pasos gracias al cultivo del café. El Estado y la burguesía cafetalera habían acogido la ilustración y el liberalismo.¹⁹⁹ Molina y Palmer (1997) resumen las condiciones de la Costa Rica de la segunda mitad del siglo XIX al referir la experiencia de un diplomático estadounidense en el país:

El viajero y diplomático estadounidense, John Lloyd Stephens, se acercaba a San José, a lomos de mula, en febrero de 1840. El paisaje que se ofrecía a sus ojos lo sorprendía y lo alegraba: paz social y cafetales, un fuerte contraste con los escenarios bélicos de Guatemala y El Salvador, por los cuales acababa de atravesar.²⁰⁰

Además, el café tampoco significó una grave deforestación pues, según Evans, la mayor parte del país continuó cubierta por el bosque hasta la segunda mitad del siglo XX.²⁰¹

La industria del café en Costa Rica, un monocultivo, es, en palabras de Evans (2010) una rara excepción a la regla general de monocultivos productores de economías obsoletas y dependientes, y con un subsecuente subdesarrollo. Por el contrario, el cultivo del café establece un clima social propicio para un fuerte desarrollo de las ciencias naturales.²⁰² Por otro lado, la apertura comercial que Costa Rica tuvo hacia otros países, fuera de España, proveyó el estímulo para los científicos para viajar al país centroamericano a estudiar su geografía única y, más tarde, para instruir a los costarricenses los fines más científicos para sus recursos naturales.²⁰³ Otro atractivo para los científicos extranjeros representó la posibilidad de construir un canal a principios del siglo XIX.²⁰⁴

¹⁹⁷ Palmer, S. y Molina, I (Ed). (2004). *The Costa Rica reader: history, culture, politics*. Durham: Duke University Press. p. 140

¹⁹⁸ Molina Jiménez, I., & Palmer, S. P. (1997). *Historia de Costa Rica : breve, actualizada y con ilustraciones*. San José, Costa Rica : Universidad de Costa Rica. p 45

¹⁹⁹ Molina y Palmer, op. cit. p. 48

²⁰⁰ Molina y Palmer, op. cit. p. 49

²⁰¹ Evans, op. cit. p. 6

²⁰² Evans, op. cit. p. 6

²⁰³ Evans, op. cit. p. 6

²⁰⁴ Evans, op. cit. p.17

Para Mc Dermott (2008), estos exploradores foráneos, cuya llegada fue efecto de la consolidación del capitalismo agrario:

... recorrieron aquellas regiones “exóticas e inexploradas” de acuerdo con su visión impregnada del eurocentrismo dominante, la promoción, divulgación y aplicación, por parte de éstos, de los conceptos y teorías más recientes e innovadores de la ciencia moderna, y finalmente, la decidida intervención del Estado costarricense en el quehacer científico, expresada en la creación de instituciones —ya en las postrimerías del siglo— cuyo fin primordial era sistematizar y concentrar el conocimiento científico “disperso” en procura de obtener réditos económicos concretos en el contexto de las primeras “desilusiones” de la comercialización del café en el mercado internacional.²⁰⁵

Según el autor, los exploradores resaltan la necesidad de transformar artificialmente los ecosistemas y reorganizarlos en forma de recursos comercialmente explotables²⁰⁶ y hacían referencia a la apertura y habilitación de caminos y vías de comunicación en general, como una condición necesaria para tornar la “ociosa” naturaleza costarricense en un conjunto de recursos productivos y, por consiguiente, en un medio para acceder al “progreso” del país.²⁰⁷ En este sentido, Costa Rica no escapa a ser vista como fuente de enriquecimiento personal bajo la lógica del expansionismo europeo.²⁰⁸

3.2.4 El siglo XX

A finales del siglo XIX se vivió un corto periodo de conflicto social debido a una crisis en la industria del café lo que llevó a una diversificación económica ahora basada en la producción de banana y a un auge democratizador en los inicios del siglo XX. En este período nuevamente Costa Rica vivió una situación que distaba de aquella del resto de la región.

Nuevamente Evans nos refiere el testimonio de un científico extranjero, el botánico Alexander Skutch:

²⁰⁵ Mc Dermott, Anthony Goebel; (2008). Las imperiosas rutas del "progreso". Historia ambiental, representaciones sociales y exploración decimonónica: elementos conceptuales y empíricos para el estudio del imaginario ambiental de la Costa Rica del siglo XIX. Diálogos Revista Electrónica de Historia, Agosto- Febrero, 24-53.p. 27

²⁰⁶ *Ibíd.* p. 40

²⁰⁷ *Ibíd.* p. 41

²⁰⁸ *Ibíd.* p. 52

...a mediados de la década de 1930 Costa Rica estaba todavía en gran parte intacta. Su población de menos de medio millón de personas se concentró en la estrecha Meseta Central ... Otras ventajas ... eran su estabilidad política y la amabilidad de su gente ... Por lo tanto, el naturalista que trabaja en algún lugar remoto no era probable que viese sus estudios repentinamente interrumpidos o sus líneas de comunicación cortadas por una agitación violenta, como ha ocurrido con muchos en América Latina.²⁰⁹

Entre 1930 y 1950 hubo nuevamente un periodo de depresión que culminó en una guerra civil y en otra serie de reformas sociales que fomentaron el auge económico y que incluyeron la desaparición del ejército en 1948 y la promulgación de una nueva constitución en 1949. Estos eventos inician la época moderna en Costa Rica y es fundamental para entenderla en la actualidad.

Respecto a la Constitución, la asamblea constituyente convocada el 8 de enero de 1949 aprobó temas cruciales: se debilitó el poder ejecutivo, se concedió el derecho al voto a las mujeres y a la población negra y se creó la contraloría general de la república, el servicio civil, el régimen de instituciones autónomas y el tribunal supremo de elecciones (con lo que se imposibilitó el fraude en el futuro).²¹⁰ La disolución del ejército, por su parte, es uno de los eventos por los que Costa Rica es más reconocida. El 10 de diciembre de 1948, en el cuartel Bellavista de San José, el presidente de la Junta de Gobierno, José Figueres Ferrer, declaraba:

El Ejército Regular de Costa Rica, digno sucesor del Ejército de Liberación Nacional, entrega hoy la llave de este Cuartel a las escuelas para que sea convertido en centro cultural. La Junta Fundadora de la Segunda República declara oficialmente disuelto el Ejército Nacional, por considerar suficiente para la seguridad de nuestro país la existencia de un buen cuerpo de policía.²¹¹

Pérez Brignoli (1997) cita al propio Figueres hablando de su periodo como Presidente de Costa Rica:

²⁰⁹ Evans, op. cit. p. 21

²¹⁰ Palmer y Molina, op. cit. p. 81

²¹¹ Pérez Brignoli, op. cit. p. 56

“se trataba, en resumen, de “aumentar la producción y a la vez procurar mejorar la distribución con criterio de justicia social, tanto en la forma directa de sueldos y jornales crecientes, como en escuelas y colegios públicos, centros de salud, seguro social, vivienda, etc.”²¹²

Durante el período presidencial de Figueres destacan hechos que sentaron las bases para lo que luego sería la política turística; en este sentido destacamos la fundación del instituto costarricense de turismo en 1955, la Ley de Conservación de la Vida Salvaje en 195 y la Ley Forestal de 1969.²¹³

La antes mencionada diversificación de la economía, principalmente agrícola, o lo que Lehoucq llama la capitalización del agro, según el autor, aparte de acentuar la concentración de la tierra y expulsar campesinos, avanzó en detrimento del bosque, especialmente en los casos del cultivo del banano y de la ganadería extensiva en Guanacaste. La deforestación se aunó a la vez con un daño ecológico invisible entre 1950 y 1970: una creciente contaminación derivada del uso de agroquímicos.²¹⁴

Al mismo tiempo, el avance institucional siguió promoviendo la conservación, al respecto tenemos como ejemplos la ratificación de CITES en 1974, la ratificación de la convención para la protección de la flora, fauna y sitios de belleza escénica natural en los países de las américas en 1976 y la creación del servicio de parques nacionales en 1977.²¹⁵

Posteriormente, entre 1978 y 1995, sobrevino otra nueva crisis seguida de un proceso de aplicación de reformas ajuste estructural. Las reformas buscaban la reactivación de la economía mediante su diversificación y lo lograron pero no sin consecuencias negativas.

Pérez (1997) explica que la estrategia para salir de la crisis consistió en desarrollar un nuevo sector exportador. Con la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”, planteada por la administración Reagan, se abrieron nuevas oportunidades de exportación al mercado estadounidense, especialmente para ropa, calzado, frutas y vegetales frescos, así como para otros productos exportables “no tradicionales”.²¹⁶ Esta etapa fue de crecimiento económico y social; en 1993 Costa Rica ocupaba la octava posición en América Latina en términos de Producto Interno Bruto pero era el primero en términos de indicadores sociales: tenía la expectativa de vida más alta de la región y las más bajas tasas de pobreza y desempleo.²¹⁷

Pero esta reactivación tuvo importantes consecuencias ambientales, siguiendo a Lehoucq:

²¹² *Ibíd.* p. 150

²¹³ Rankin, Monica A. (2012). *The history of Costa Rica*. Estados Unidos: Greenwood

²¹⁴ Lehoucq, op. cit. p. 90

²¹⁵ Rankin, op. cit.

²¹⁶ Pérez Brignoli, op. cit. p. 204

²¹⁷ Palmer y Molina, op. cit. p. 323

“El ascenso de las exportaciones no tradicionales contribuyó a compensar una drástica baja en el precio del café entre 1989 y 1993; en contraste, el cultivo del banano y la ganadería se expandieron en esos años, a costa del bosque tropical. La deforestación alcanzó las 100000 hectáreas anuales entre 1985 y 1988, la tasa más elevada de Centroamérica y comparable con la del Amazonas. El Estado, cada vez más débil, ha sido incapaz de detener la devastación ecológica.”²¹⁸

Es también en esta época en que la industria turística comienza a tener un papel importante en la economía de Costa Rica. En 1987 se promulgó la Ley de Inversión en Turismo y en pocos años ésta actividad generaba más divisas que las exportaciones de café.²¹⁹ La excepcional diversidad del país se volvió la base de la promoción ecológica de Costa Rica. La estructura de parques y reservas naturales (33 por ciento del territorio nacional), fruto de largos esfuerzos de protección ambiental,²²⁰ es uno de los atractivos que se ofrece a los turistas de Europa, Canadá y Estados Unidos. Lehoucq explica que el alza en el ingreso de visitantes se inició en 1985, y alcanzó las 750000 personas en 1994, con lo que el turismo es, actualmente, el principal generador de divisas. Sin embargo, la actividad, aunque depara empleo abundante, es muy inestable, ha dañado los ecosistemas costeros y está controlada por transnacionales.²²¹

Entonces, la industria turística costarricense significó importancia económica vital al país centroamericano pero de igual forma es criticada por algunos autores. Evans destaca el hecho de que, desde 1969, más del 25% de Costa Rica ha sido protegida de una u otra forma, pero este hecho lo contrasta con el hecho de que 60% del país está deforestado y la tasa de deforestación aumenta 4% anualmente, 17% de la tierra está compuesta por suelos altamente degradados o seriamente erosionados, prácticamente inútiles para agricultura o reforestación.²²²

Palmer y Molina (2004) conceden que, si bien con sus contradicciones, la política de promoción del ecoturismo en Costa Rica es una historia de éxito. Los gobernantes han comenzado recientemente a promover la toma de conciencia sobre el valor de la rica y única ecología del país, a pesar de haber dado concesiones cuestionables a inversores locales y extranjeros para convertir pantanos de mangle en hoteles de cinco estrellas. Otro aspecto positivo ha sido la firma de acuerdos de bioprospección que el gobierno

²¹⁸ Lehoucq, op. cit. p. 108

²¹⁹ Pérez Brignoli, op. cit. p. 204

²²⁰ El propio Pérez (1997) explica que la protección ambiental es un tema en el que Costa Rica iba a la vanguardia desde la década de 1970. p. 218

²²¹ Lehoucq, op. cit. p. 109

²²² Evans, op. cit. p. XII

costarricense ha realizado con grandes empresas extranjeras como Merck, estos acuerdos intercambian acceso a las maravillas farmacéuticas potenciales de la selva por garantías de conservación, empleo para científicos locales y una parte de los beneficios futuros.²²³

Como parte de los aspectos negativos que los autores mencionan tenemos, por un lado, la presencia en el país de conservacionistas, muchos de ellos extranjeros y con inclinación al ecoturismo educativo cuyas investigaciones y protección a menudo presentan extraños parecidos con las agencias interactivas de quienes buscan proteger el área y su vida salvaje.²²⁴ No sólo eso; al mismo tiempo que el Ministro de Energía durante la administración del Presidente Figueres propuso la estrategia de reinvertir las ganancias obtenidas por la explotación de los recursos naturales en actividades asociadas a los mismos recursos, una serie de distorsiones aparecieron en la industria turística y de conservación ecológica.

Un ejemplo de ésto fueron las concesiones territoriales en zonas turísticas en el Golfo de Papagayo; temas controvertidos como el tamaño de dichas concesiones (572 hectáreas que resultaron ser mucho más que eso); la transferencia de los derechos de explotación a través de la negociación de las acciones; la nacionalidad de las empresas que recibieron la concesión (mexicana) los vínculos comerciales entre una serie de políticos nacionales y los principales accionistas de las empresas concesionarias; la subestimación del valor de las concesiones (tan sólo 5 millones de dólares "a ser pagados en obra y a largo plazo"); la inversión minúscula demandada a las empresas; la violación de varias disposiciones de la ley de zonificación marítima y terrestre; los derechos administrativos especiales sobre el área dados a la empresa a expensas del Instituto Costarricense de Turismo; y otros.²²⁵

Muchos consideraron que los costos sociales y ecológicos derivados de estas anomalías no fueron de ninguna manera compensados por el impacto positivo que el desarrollo podría tener en la provincia de Guanacaste. Efectivamente, dentro de un período relativamente corto de tiempo, los efectos destructivos sobre el ecosistema - una de las principales motivaciones para la inversión- comenzaron a emerger. Con el proyecto Papagayo y las leyes que lo hicieron posible, la sociedad costarricense regresó al camino que había recorrido menos de un siglo antes con los enclaves bananeros. El tiempo social parecía trazar un círculo que regresó al país a una experiencia ya vivida, vestida ahora con un nuevo ropaje.²²⁶

Palmer y molina enfatizan el hecho de que Costa Rica ha tenido que enfrentar cuestiones urgentes relativas al manejo de sus recursos y la sostenibilidad. Algunos de los problemas que el país enfrenta de acuerdo a los autores son los millones de turistas que visitan el país, las docenas de cadenas hoteleras

²²³ Palmer y Molina, op. cit. p. 276

²²⁴ *Ibíd.* p. 276

²²⁵ Palmer y Molina, op. cit. p. 338

²²⁶ *Ibíd.* p. 338

multinacionales los pequeños emprendedores de hospitalidad nacionales y extranjeros, las líneas de cruceros, las compañías de cosméticos, multinacionales madereras y mineras y el creciente número de turistas locales.²²⁷

3.3 Legislación ambiental de Costa Rica

Acabamos de dar un breve repaso por aquellos elementos históricos que consideramos importantes para entender lo que actualmente es Costa Rica, principalmente la tradición democrática y el avance en cuanto a conservación ambiental. Junto a esto, antes mencionamos la enorme riqueza ambiental del país, componentes sin los cuales no existiría la Costa Rica que buscamos entender.

Pero la visión positiva que se tiene de Costa Rica no está sólo sustentada en eventos pasados, actualmente encontramos que el país destaca en América Latina y el mundo gracias a aquellos indicadores que nos dan los organismos internacionales, y que miden o cuantifican diferentes aspectos como pueden ser el Producto Interno Bruto o indicadores de expectativa de vida, etc., los datos numéricos siempre sobresalen y llaman la atención.

Costa Rica ha sobresalido en varios de estos índices respecto a los otros países de América Latina. A continuación hablaremos del desempeño que ha tenido Costa Rica en dos de estos indicadores, el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Desempeño Ambiental, usaremos estos indicadores pues son los que más se aproximan a una medición del nivel de desarrollo sostenible, o bien, pueden servir como base para el desarrollo ulterior de un indicador de sostenibilidad.

3.3.1 El Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), creado por el PNUD y publicado anualmente desde 1990, es un indicador que busca medir el nivel de desarrollo. Es importante destacar que el índice busca ir más allá de la medición del crecimiento económico como indicador del desarrollo y propone como criterio más importante para medir el desarrollo de un país a las personas y sus capacidades.²²⁸ El índice se basa en tres dimensiones con sus tres indicadores correspondientes, los cuales son: una vida larga y saludable, evaluada con la esperanza de vida al nacer; el conocimiento, medido con los años promedio de escolaridad de los adultos de 25 años o más y por los años esperados de escolaridad de los niños en edad escolar; y, un nivel de vida digno, evaluado con el ingreso nacional bruto (INB). Hay que mencionar que el PNUD

²²⁷ *Ibíd.* p. 276

²²⁸ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

concede que el índice “simplifica y refleja solo una parte de lo que entraña el desarrollo humano, ya que no contempla las desigualdades, la pobreza, la seguridad humana ni el empoderamiento”.

En 1990, Costa Rica ocupó el octavo lugar en el IDH dentro de los países de América Latina, por debajo de Barbados, Argentina, Chile, Uruguay, Cuba, Trinidad y Tobago y Panamá. En 1995 tuvo el séptimo lugar a nivel regional y en 2000 nuevamente la octava posición (en este año se incluyeron datos sobre Bahamas y Barbados). En 2005 el noveno lugar, en 2010²²⁹ el décimo lugar (en este año contamos con datos de Antigua y Barbuda), el décimo lugar es el lugar en donde Costa Rica se ha mantenido en los últimos 6 años y en el último informe ocupa el lugar 69 a nivel mundial.²³⁰

Si bien la décima posición a nivel regional no parece algo muy destacable, hay que recordar que el IDH mide tres dimensiones, el siguiente cuadro busca mostrar estas dimensiones en los 11 países de América Latina con mayor IDH.

Cuadro 3. Índice de Desarrollo Humano, 2014. Los 11 primeros países de América Latina y Noruega, país con el IDH más alto.				
País	IDH (2014)	Expectativa de vida al nacer	Años de educación promedio	Producto nacional bruto per cápita
Argentina (40)	0.836	76.3	9.8	22,049.6
Chile (42)	0.832	81.7	9.8	21,290.2
Uruguay (52)	0.793	77.2	8.5	19,283.5
Bahamas (55)	0.790	75.4	10.9	21,336.4
Barbados (57)	0.785	75.4	10.5	12,487.6
Antigua y Barbuda (58)	0.783	76.1	9.2	20,070.3
Panamá (60)	0.780	77.6	9.3	18,192
Trinidad y Tobago (64)	0.772	70.4	10.9	26,090
Cuba (67)	0.769	79.4	11.5	7,301
Costa Rica (69)	0.766	79.4	8.4	13,413.4
Venezuela (71)	0.762	74.2	8.9	16,159
Noruega (1)	0.944	81.6	12.6	64,992.3

²²⁹ A partir de 2010 se estableció la clasificación basada en cuartiles, siendo cuatro: índice de desarrollo muy alto, alto, medio y bajo. En este año, tanto Argentina como Chile fueron los únicos países en América Latina en estar dentro del grupo ‘Muy Alto’ y continúan siendo los únicos en la actualidad.

²³⁰ Datos del índice de Desarrollo Humano, <http://hdr.undp.org/en/data>

Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el sitio web del Índice de Desarrollo Humano, 2014.

<http://hdr.undp.org/en/data>

Del cuadro 3 destacamos que hay diferencias importantes que hacen difícil la comprensión de los criterios establecidos para medir el desarrollo. Vemos que, en relación con la expectativa de vida, Costa Rica tiene una posición más favorable que otros países de la región; en este aspecto ocupa junto con Cuba el segundo lugar regional y, además, podemos ver que la diferencia con el país con el mayor índice de desarrollo (Noruega) es sólo de 2.2 años y que incluso se encuentra 3.1 años por encima de Argentina, país latinoamericano con mejor IDH. En años promedio de educación los números sí corresponden con la posición que ocupa Costa Rica en América Latina pero no es lo mismo con Cuba, quien tiene una mejor posición que Argentina e incluso bastante cercana a Noruega. En cuanto al Producto Nacional Bruto notamos diferencias importantes respecto a Noruega con el resto de América Latina y aquí sí vemos que Argentina tiene una posición más privilegiada.

Podemos decir que el IDH, por sí mismo no alcanza a medir la complejidad del desarrollo de los países. Sin embargo, nos da un panorama general de la situación internacional del desarrollo, en donde Costa Rica tiene un nivel alto en América Latina y aún más si lo comparamos con el resto de los países Centroamericanos.

Para complementar la información que ya da el IDH, el PNUD ofrece datos que consideran otros aspectos como son: desigualdad; género; pobreza; trabajo, empleo y vulnerabilidad; seguridad; comercio; movilidad y comunicación; demografía; y, sostenibilidad ambiental.

Respecto al último indicador, que es el que nos interesa por ser objeto de esta investigación, se considera: (1) las emisiones per cápita de dióxido de carbono (toneladas), (2) la tasa de electrificación rural (% de la población rural), (3) la superficie forestal (% de la superficie total), (4) las extracciones de agua dulce (% del total de recursos hídricos renovables), (5) el impacto de los desastres naturales por población afectada (promedio anual por millón de personas), (6) el agotamiento de los recursos naturales (% del INB), (7) la población que vive en tierras degradadas (%), y, (8) el suministro de energía primaria, combustibles fósiles (% del total).

En este aspecto, los números de Costa Rica mejoran cuando los comparamos con aquellos de los países de la región con mejor IDH y con el país con mejor IDH a nivel mundial, el cuadro 4 muestra estas diferencias.

<p>Cuadro 4. Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano, 2014. Los 10 primeros países de América Latina y Noruega, el primer lugar mundial</p>

País	1	2	3	4	5	6	7	8
Argentina	4.7	95.8	10.6	4.3	1667.1	3.1	1.7	89.7
Chile	4.6	97.8	21.9	3.8	24051.1	8.3	1.1	75.6
Uruguay	2.3	95.1	10.5	2.1	3682.1	1.6	5.7	57
Bahamas	5.2	100	51.4		6305.5	0		
Barbados	5.6	79.8	19.4	87.5	894	0.8		
Antigua y Barbuda	5.8	79.8	22.3	8.5	35507.6			
Panamá	2.6	79.8	43.4	0.7	2456.7	0.2	4.1	79.7
Trinidad y Tobago	37.2	99	43.9	8.8	0	29.3		99.9
Cuba	3.2	95.4	27.6	18.3	30624.3	3.6	17	86.7
Costa Rica	1.7	98.7	51.9	2.1	9470.1	0.8	1.3	48.3
Noruega	9.2	100	28	0.8	12.3	9	0.2	57.3

Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el PNUD. Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano, 2014. <http://hdr.undp.org/es/countries>

Como vemos en el cuadro 4, Costa Rica es el país con menor emisión de CO₂, es el cuarto con mayor porcentaje de electrificación rural, es el que tiene mayor porcentaje de superficie forestal y es el tercero junto con Uruguay con menor porcentaje de extracción de agua dulce. A pesar de tener uno de los mayores promedios de población afectada por impacto de desastres naturales, es el tercer país, junto con Barbados, en tener una menor tasa de agotamiento de recursos naturales y el tercero también con menor porcentaje de la población viviendo en tierras degradadas. Pero el indicador que más impacto puede tener a futuro tiene que ver con el uso de combustibles fósiles; en Costa Rica, sólo 48.3% del suministro total de energía proviene de combustibles fósiles.

3.3.2 El Índice de Desempeño Ambiental

Otro indicador que ha tenido relevancia es el Índice de Desempeño Ambiental, (EPI por sus siglas en inglés: Environmental Performance Index). Creado en 2000 y hasta 2005 bajo el nombre de Índice de Sostenibilidad Ambiental de manera conjunta por el Yale Center for Environmental Law and Policy, el Center for International Earth Science Information Network y el World Economic Forum, el desde 2006 EPI, establece una clasificación tomando en cuenta el logro de dos objetivos ambientales prioritarios: la

salud ambiental, que mide la protección de la salud humana ante el impacto de los daños ambientales y la vitalidad de los ecosistemas, que mide la protección a los ecosistemas y la administración de recursos.²³¹

El EPI se ha publicado de forma bianual desde 2006. Para evaluar cada uno de los objetivos se consideran indicadores agrupados en nueve categorías, las cuales a su vez son medidas por uno o más indicadores, como se describe a continuación:

Cuadro 5. Indicadores para evaluar objetivos del EPI		
Salud Ambiental	Impactos en la salud	Mortalidad infantil
	Calidad del aire	Calidad del aire en los hogares
		Contaminación del aire - Exposición promedio a PM2,5
		Contaminación del aire - Rebasamiento en PM2,5
	Agua y saneamiento	Acceso a agua potable
		Acceso a saneamiento
Vitalidad de los ecosistemas	Recursos hídricos	Tratamiento de aguas residuales
	Agricultura	Subsidios agrícolas
		Regulación de pesticidas
	Bosques	Cambios en cobertura forestal
	Pesca	Presión pesquera en la plataforma continental
		Stocks pesqueros
	Biodiversidad y hábitat	Áreas terrestres protegidas ponderados por bioma nacional
		Áreas terrestres protegidas ponderados por bioma global
		Áreas marinas protegidas
		Protección del hábitat crítico
	Clima y energía	Tendencia de la intensidad de carbono
		Cambios en tendencia de la intensidad de carbono
		Tendencia de emisiones de CO2 por kWh
		Acceso a electricidad

Elaboración propia a partir de la información proporcionada por Huertas y Sauma (2015) p. 2

En el reporte de 2006 Costa Rica ocupó el lugar 15 de 133 países evaluados y fue el primer lugar de América Latina. En 2008, el quinto lugar de 149 países, de nuevo el primero de la región. En 2010 Costa Rica tuvo su punto álgido cuando tuvo la tercera posición de 163 países. En 2012, nuevamente

²³¹ Huertas, G. y Sauma, P. (2015). Índice de Desempeño Ambiental. Costa Rica: Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica. p. 1

obtuvo el quinto lugar de 132 países. En 2014 hubo un cambio en la metodología para calcular el índice, Costa Rica fue al lugar 54 de 178 países evaluados y dejando por primera vez el primer lugar de América Latina, Costa Rica estuvo por debajo de Ecuador, que ocupó el lugar 53 y Chile que ocupó el lugar 29.²³² En el reporte publicado en 2016, Costa Rica ocupó el lugar 42 de 180 países y volvió a tener el primer lugar en América Latina, Chile cayó al lugar 52 y Ecuador hasta el 103.²³³

El motivo de los cambios aparentemente drásticos en el desempeño de Costa Rica tiene que ver con el ajuste metodológico que se realizó para el reporte del 2014 y que consistió en incluir indicadores que en los años anteriores no estaban considerados. A pesar de este ajuste Costa Rica continúa teniendo un buen desempeño.

La buena calificación que Costa Rica tiene en los indicadores internacionales está relacionada con el trabajo que han venido haciendo las instituciones del país en las últimas décadas en cuanto a formulación de leyes y aplicación de políticas. A continuación trataremos ese tema.

3.3.3 Legislación ambiental en Costa Rica

Habíamos mencionado con anterioridad del importante y vasto aparato legal que tiene Costa Rica en materia ambiental. A continuación presentaremos los aspectos que consideramos más relevantes del mismo.

La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico costarricense se enumeran de la siguiente forma: a) la Constitución Política, b) los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana, y, c) las Leyes y otros actos con valor de ley.

3.3.3.1 La Constitución Política

Respecto al tema ambiental, la primera de estas fuentes, la Constitución Política de Costa Rica (1949), dice en su artículo 50:

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.²³⁴

²³² *Ibíd.* p. 5

²³³ Índice de Desempeño Ambiental, 2016. <http://epi.yale.edu/>

²³⁴ Constitución Política de Costa Rica, 1949. <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

Este derecho ha tratado de ser cumplido, si no en su totalidad, al menos de forma más exitosa en comparación con otros países latinoamericanos.

3.3.3.2 La Comunidad Centroamericana

Toca ahora hablar sobre la Comunidad Centroamericana, el segundo nivel en la jerarquía jurídica. Creado en 1993, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana, la cual se constituyó en 1991. En 1994 se constituyó la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica en el marco de la Cumbre Ecológica Centroamericana, consiste en una estrategia integral de desarrollo regional que abarca cuatro áreas prioritarias: democracia, desarrollo sociocultural, desarrollo económico y manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental. Además se firmaron los Compromisos de Masaya en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El documento que constituye la alianza menciona varios puntos que consideramos importantes; primero explica qué es la alianza:

La Alianza para el Desarrollo Sostenible es una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio de esquema de desarrollo, de nuestras actitudes individuales y colectivas, de las políticas y acciones locales, nacionales, y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades.²³⁵

Después se definen los objetivos de la alianza:

Centroamérica definirá derechos y responsabilidades enmarcados en la Agenda 21 de Río de Janeiro, con el objeto de aspirar a transformarse en un modelo de desarrollo sostenible para todo los países en donde el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; la mejora permanente de su calidad; el respeto a la vitalidad y diversidad de nuestra tierra; la paz; la democracia participativa; el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos, así como el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de nuestros pueblos, la integración económica de la región y con el resto del mundo, así como la responsabilidad

²³⁵ Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, 1994. p. 2 235 *Ibíd.* p. 3

intergeneracional con el desarrollo sostenido, serán los principios que nos regirán hacia el futuro.²³⁶

Sobre el concepto de Desarrollo Sostenible que adopta la alianza, basado características de Centroamérica:

... es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.²³⁷

La alianza constituye sus objetivos y compromisos a partir de la adopción de siete principios fundamentales; dichos principios “prevalecerán en todas las políticas, programas y actividades promovidas por los Estados, individual y conjuntamente así como por la sociedad civil, en atención a que constituyen la base de los objetivos y compromisos de interés común”.²³⁸ Los siete principios son:

1. El respeto a la vida en todas sus manifestaciones
2. El mejoramiento de la calidad de la vida humana
3. El respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible
4. La promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana
5. El respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región
6. El logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo.
7. La responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible

Para cumplir los objetivos se trabaja sobre cuatro áreas fundamentales: democracia, desarrollo económico sostenible, manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental. Cabe

²³⁶ *Ibíd.* p. 3

²³⁷ *Ibíd.* p. 3

²³⁸ *Ibíd.* p. 3

mencionar que respecto al tema del turismo, la alianza dice que debido a las condiciones de la actividad turística en la región, es necesario asegurar un equilibrio dinámico entre la protección y la conservación del ambiente y el desarrollo de esta actividad, con respeto al patrimonio natural y cultural de los pueblos.²³⁹

La Alianza suscribió en 1994 los Compromisos de Masaya, 23 compromisos sobre temas como: legislación, recursos naturales y biodiversidad, ordenamiento territorial, evaluación de impacto ambiental, recursos forestales, agua, aire, suelo, energía, control de la contaminación, ciencia y tecnología, educación, finanzas e información. El documento menciona que, a pesar de los instrumentos suscritos, “aún persisten niveles inadecuados de contaminación en el agua, aire y suelo; así como la pérdida acelerada de nuestra diversidad biológica y de forma particular la de nuestros bosques naturales.”²⁴⁰

3.3.3.3 Leyes ambientales

El Sistema Costarricense de Información Jurídica permite la consulta en línea de la información jurisprudencial y normativa de Costa Rica en forma actualizada. Gracias a este sistema se realizó la consulta sobre legislación referente al derecho ambiental que hay en Costa Rica, los resultados incluyen 9 tratados internacionales, 14 leyes, 21 decretos ejecutivos y 1 resolución.

Si indagamos más profundamente, veremos que el número de instrumentos jurídicos es mayor del que presenta el SCIJ. Un ejemplo es el Compendio de Legislación Ambiental, publicado en 2010, el cual incorpora reglamentos, normas y códigos. Esto resulta en 18 leyes, 32 reglamentos, 2 decretos, 2 normas y 1 código. Además identifica 28 tratados internacionales suscritos por la República de Costa Rica.

El compendio divide la legislación ambiental en 9 grandes temas que incluyen: legislación ambiental general, agua, biodiversidad, recursos forestales, vida silvestre, suelos, contaminación, recursos mineros y químicos. Dice que Costa Rica tiene un amplio marco legal en materia ambiental pero que tiene como limitación a su cumplimiento y aplicación la falta de mecanismos para su eficaz monitoreo y control; y sentencia: “El cumplimiento de la legislación ambiental en Costa Rica es débil.”²⁴¹

Por otra parte, el Ministerio de Ambiente y Energía, institución encargada de administrar los recursos destinados a la protección ambiental, incluye dentro de su marco jurídico un gran número de leyes, nuevamente da cuenta del amplio aparato legal que tiene Costa Rica en materia ambiental.

²³⁹ *Ibíd.* p. 10

²⁴⁰ Compromisos en materia de medio ambiente y recursos naturales Volcán Masaya, Nicaragua, 1994. p. 1

²⁴¹ República de Costa Rica (2010). Compendio de Legislación Ambiental. https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/manuales%20derecho%20ambiental/Compendio%20Costa%20Rica%20Final_2010.pdf

Anteriores a la década de 1990, encontramos 14 leyes de las cuáles destacamos: Ley de Aguas (1942) y Ley de Creación de Parques Nacionales (1977).

Durante la década de 1990 se promulgaron 23 leyes, de ellas sobresalen: Ley para Instituir como tema obligatorio la protección del ambiente en la educación primaria y en la media (1991); Ley de Conservación de la Vida Silvestre (1992); Ley de Hidrocarburos (1994); Ley Reguladora del Uso Racional de la Energía (1994); Ley Orgánica del Ambiente (1995); Ley Forestal (1996); Ley de Concesión y operación de Marina Turística (1998); Ley de uso, manejo y conservación de suelos (1998) y; Ley de Biodiversidad (1998).

Finalmente, entre el 2000 y 2002 encontramos 11 leyes, mayormente referentes a conservación como la Ley de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (2000) y la Ley de Creación del Parque Marino del Pacífico (2001).

Así mismo, el MINAE incluye en su marco jurídico 48 leyes que tienen que ver con convenios bilaterales, regionales e internacionales.²⁴²

3.3.3.3.1 La Ley Orgánica del Ambiente

Dentro del grupo de las leyes ambientales generales la principal es la Ley Orgánica del Ambiente (7554) de 1995, pues de ella se derivan el resto. A continuación destacaremos algunos aspectos de dicha ley que nos parecen importantes y en los que encontramos relación con el desarrollo de la industria turística.

Hay que mencionar que la ley se apoya en lo que ya indica la constitución sobre el derecho a un medio ambiente sano y el papel del Estado para garantizar su uso sostenible, en beneficio de los habitantes del país. También destina un capítulo a hablar de participación ciudadana, educación e investigación ambiental, protección y mejoramiento del ambiente, áreas silvestres protegidas, recursos marinos, costeros y humedales, diversidad biológica, recursos forestales y energéticos, aire, agua, suelo, contaminación.

Art. 2. El Estado velará por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.

²⁴² Ministerio de Ambiente y Energía, Marco jurídico, 2015. <http://www.minaet.go.cr/index.php/es/2012-06-08-20-19-22/marco-juridico>

Art. 4 Fines de la ley: Regular la conducta humana, individual o colectiva, y la actividad pública o privada respecto del ambiente, así como las relaciones y las acciones que surjan del aprovechamiento y la conservación ambiental.

Art. 17 Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley.

Art. 28 Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.²⁴³

A raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente nacieron otras leyes más específicas sobre temas ambientales. Por ejemplo, en el tema del ordenamiento territorial y uso y manejo de suelos, encontramos La Ley Forestal y la Ley del Servicio de Parques Nacionales. Para regular el uso del agua y aprovechar y proteger el recurso tenemos la Ley de Aguas. La Ley de Tierras y Colonización distingue entre derecho de posesión y derecho de propiedad; existen propiedades que el Estado otorga a campesinos “sin tierras” para su aprovechamiento para fines agrícolas. La Ley de Planificación Urbana y sus Reglamentos Conexos regulan específicamente aspectos de organización en el uso de territorios que se dedican al uso urbano. En cuanto a la protección de la biodiversidad, la Ley de Biodiversidad, busca la regulación del uso y manejo, el conocimiento asociado y la distribución justa de los beneficios y costos derivados del aprovechamiento de los elementos de la biodiversidad. Esta ley define la biodiversidad como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, ya sea que se encuentren en ecosistemas terrestres, aéreos, marinos, acuáticos o en otros complejos ecológicos. Comprende diversidad dentro de cada especie, así como entre las especies y los ecosistemas de los que forma parte.²⁴⁴

Como vemos, la base legal que tiene Costa Rica en materia ambiental es vasta, completa y bastante específica. Sin embargo, las leyes por sí mismas no son suficientes, Chaves (2005) reconoce falta

²⁴³ Ley Orgánica del Ambiente, Costa Rica, 1995 http://www.inbio.ac.cr/estrategia/Leyes/Ley_Ambien.html

²⁴⁴ Chaves, Silvia. (2005). Los 10 años de la ley orgánica del ambiente: logros y perspectivas. p. 9-13

de coherencia unidad y visión estratégica en las leyes ambientales de Costa Rica.²⁴⁵ A continuación abordaremos el tema de las instituciones y las políticas que derivan del aparato legal.

3.4 Instituciones y políticas ambientales

Según Conte y D'Elia (2008), Costa Rica en 2002 había ratificado el 90% de los acuerdos ambientales internacionales y cumplido 12 de las 19 metas propuestas en la agenda 21.²⁴⁶ Este hecho nuevamente da cuenta de que la política ambiental de Costa Rica busca ser coherente con los acuerdos internacionales. Veamos ahora algunas políticas aplicadas en el país centroamericano.

Chaves (2005) enlista las políticas surgidas en Costa Rica a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente,²⁴⁷ mencionamos las que se suman a las que mencionaremos posteriormente.

Plan Nacional de Política Ambiental ECO 2005 (1996) ECOSOS (2000)

Estrategia Nacional de Gestión Ambiental (ENA,2003) Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Política Nacional de Producción Mas Limpia Políticas en Emisiones

Políticas de Protección Ambiental para la salud

Política de Implementación conjunta y los mecanismos de desarrollo limpio

Políticas Agroambientales (Agricultura Ecológica y Agricultura Orgánica)

Otras políticas que encontramos en la revisión documental fueron: el Pago por Servicios Ambientales, definido en la Ley Forestal; la bioprospección, asociada a la conservación de recursos naturales; la meta de carbono neutralidad; la marca carbono neutral, una certificación a empresas; el eco-marchamo, un impuesto a los automóviles, y; los certificados de captación de carbono.

A continuación describiremos algunas de las políticas que nos parecen mas trascendentes dentro del programa ambiental costarricense, pero antes, hablaremos brevemente sobre la institución encargada de la gestión de las mismas, el Ministerio de Ambiente y Energía.

3.4.1 El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)

El MINAE, creado en 1995 mediante la Ley Orgánica del Ambiente, es la institución encargada de administrar los recursos de Costa Rica destinados a la protección del ambiente además de ser el órgano encargado de la coordinación del tema energético del país. Está conformada por distintos órganos desconcentrados adscritos al Ministerio.

²⁴⁵ *Ibíd.* p. 33

²⁴⁶ Conte Grand, Mariana, & D'Elia, Vanesa. (2008). La política ambiental en América Latina y el Caribe. *Problemas del desarrollo*, 39(154), 111-134

²⁴⁷ Chaves, op. cit. p. 7

El ministerio se plantea como misión contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país mediante la promoción del manejo, conservación y desarrollo sostenible de los elementos, bienes, servicios y recursos ambientales y naturales, cuya gestión corresponda al MINAE por disposición legal o convenio internacional, garantizando la necesaria y plena armonía entre las actividades de desarrollo nacional y el respeto por la naturaleza y la consolidación jurídica de los derechos ciudadanos en esta materia. El MINAE ejerce la rectoría en materia del ambiente y energía, coordina la participación de las demás entidades públicas y privadas en la generación e implementación de políticas, estrategias y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos nacionales e internacionales, y propicia la participación amplia y responsable de los diferentes sectores de la sociedad civil.

También el ministerio se plantea como visión ser un sistema de gestión ambiental que le permita posicionarse positivamente en materia de competitividad internacional (política, ambiental y comercial), y que a la vez responda a los requerimientos del manejo, conservación y uso sostenible de los recursos ambientales y naturales, bajo el liderazgo del ministro, y con un ministerio fortalecido en su capacidad de gestión pública.²⁴⁸

El ministerio comprende a su vez de tres viceministerios y nueve órganos desconcentrados que se encargan, cada uno, de diferentes temas. Es así que, la compleja organización del ministerio funciona de la siguiente forma:

Viceministerio de Ambiente. Adscritos al mismo tenemos: la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y la Junta Directiva del Parque Nacional Manuel Antonio.

Viceministerio de Energía. Tiene a su cargo, la Dirección Sectorial de Energía (DSE), la Dirección de Geología y Minas (DGM), la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA), la Dirección General de Hidrocarburos y Combustibles, la Dirección de Energía y, como órgano adscrito, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

Viceministerio de Agua, Mares, Costas y Humedales. Incluye a la Dirección de Aguas y la Dirección Marino Costera. De forma adscrita incluye al Parque Marino del Pacífico y a la Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta Río Reventazón (COMCURE).

²⁴⁸ Ministerio de Ambiente y Energía, Costa Rica. 2015. <http://www.minaet.go.cr/index.php/es/2012-06-08-20-19-22/mision-y-vision>

Como entidades adscritas al ministerio tenemos la Dirección de Cambio Climático, el Instituto Meteorológico Nacional, los Consejos Regionales Ambientales y el Tribunal Ambiental Administrativo.²⁴⁹

3.5 Políticas ambientales

Según la información que aporta el MINAE, cada uno de los ministerios desarrolla una agenda de políticas relacionadas con los temas que le competen, en este sentido podemos ubicar cuatro agendas: Verde, Azul, Café y Energética.

3.5.1 Agenda Verde

A cargo del Viceministerio de Ambiente, está enfocada en el fortalecimiento de los procesos, programas y proyectos en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad terrestre, aunque con participación activa también en la agenda marina.

La información proporcionada por el MINAE indica que la Agenda busca la consolidación del SINAC al promover la gestión participativa de las áreas silvestres protegidas, el establecimiento de alianzas público-privadas para el mejoramiento de la infraestructura y de los servicios, la implementación de los servicios no esenciales para un uso eficiente de los recursos humanos y financieros, la búsqueda y puesta en marcha de proyectos de cooperación técnica y de financiamiento para atender las necesidades, que suponen la administración de 169 áreas protegidas, marinas y terrestres.

Además pretende mantener la cobertura forestal en más de un 50%, impulsando la iniciativa REDD+ (reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal).

Otra acción es el desarrollo de acciones para fortalecer la autoridad competente en materia de acceso, uso y distribución justa y equitativa de los beneficios generados por el uso sostenible de los recursos genéticos y bioquímicos presentes en la biodiversidad del país.

El viceministerio es un actor activo en la agenda marina y un gestor de iniciativas de apoyo para sensibilizar a la sociedad costarricense, organizaciones y empresas, sobre la importancia de tener un comportamiento de respeto con el ambiente y contribuir a la meta de tener una economía baja en emisiones.

Las acciones que se han desarrollado en la Agenda Verde, de acuerdo con datos del MINAE, desde 2010 han sido:

Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

Fortalecimiento del Programa de Pago por Servicios Ambientales

²⁴⁹ Organización funcional del MINAE, <http://www.minaet.go.cr/index.php/es/2012-06-08-20-19-22/organizacion-funcional-del-minae>

Apoyo en la Gestión de la Biodiversidad
Aporte a la Meta Nacional Carbono Neutralidad
Agenda Marina
Proyección Institucional
Seguimiento y participación en Acuerdos y Convenciones Internacionales²⁵⁰

3.5.2 *Agenda Café*

Los temas de la agenda son también atendidos por el Viceministerio de Ambiente. Ésta busca promover la gestión ambiental en diversos sectores económicos del país; es decir, impulsar la evaluación, medición y seguimiento, mediante mecanismos y regulaciones que aseguren que las actividades, obras y proyectos, se enmarcan en una visión de desarrollo sostenible.

Las instancias que atienden la agenda son: la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA), la Dirección de Cambio Climático (DCC) y la Dirección de Geología y Minas

A partir del año 2000, el MINAE abordó con mayor fuerza y determinación los temas de la contaminación, tanto en una línea de control como de prevención y gestión. En este sentido se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Creación de la SETENA, orientada al proceso de evaluación de impacto ambiental para proyectos, obras y otras actividades; de manera que evalúen los impactos sobre el ambiente, y de esta forma prevenir, controlar, mitigar y compensar los impactos que un proyecto pueda producir sobre el medio.

Surgimiento de la DIGECA en el año 2002 para asumir el establecimiento de políticas y acciones de protección del aire, el agua y el suelo.

En cuanto a normativa, destacan instrumentos jurídicos tales como: el Canon por Vertidos, Reglamento que incentiva el uso de vehículos híbrido- eléctricos como parte del uso de tecnologías limpias y la Ley para la Gestión Integral de Residuos.

Además, según el MINAE, se han elaborado una serie de instrumentos técnicos que buscan garantizar el bienestar o estado de equilibrio de la población para cumplir con el derecho constitucional de un ambiente sano. Entre ellos destacan: Los Acuerdos Voluntarios de Producción más Limpia, los Programas de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), el Programa para mejorar la Calidad del Aire del Gran Área Metropolitana y el Perfil Nacional de Sustancias Químicas.

²⁵⁰ Agenda Verde, <http://www.minaet.go.cr/index.php/es/2012-06-08-20-20-39/biodiversidad-agenda-verde>

En lo que refiere a los compromisos internacionales, en específico el Convenio de Estocolmo sobre Componentes Orgánicos Persistentes y el Protocolo de Montreal para la Protección de la Capa de Ozono, destaca el Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo, un inventario de sustancias contaminantes y la eliminación del uso de algunas de ellas.²⁵¹

3.5.3 Agenda Azul

Atendida por el Viceministerio de Agua y Mares, la agenda tiene por objetivo la integración de agua y mar mediante la protección y la gestión sostenible de los recursos marino-costeros del país.²⁵²

Dentro de las acciones realizadas dentro de la agenda, específicamente por la Dirección de Agua, encontramos: un Canon de aprovechamiento de aguas y otro por vertidos, un impuesto que toda persona física o jurídica, pública o privada, debe sufragar para protección del recurso, financiamiento forestal, pago por servicios ambientales y para la gestión del recurso en general. Otras son la implementación del Sistema Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, fuente de datos sobre el agua, y el Programa Integral de Abastecimiento de Agua para Guanacaste que integra proyectos y estrategias para desarrollar infraestructura, gestionar el recurso e implementar tecnologías para mejorar el acceso al agua mediante cuatro ejes: el derecho humano al agua, el incremento de la producción alimentaria con sistemas de riego, la sostenibilidad de los ecosistemas y el aprovechamiento del agua.²⁵³

3.5.4 Agenda Energética

Sus temas son atendidos por el Viceministerio de Energía. Busca la realización de un uso más racional y eficiente de los recursos energéticos, la reducción de la dependencia a los mercados internacionales y la preparación para enfrentar el cambio climático y el agotamiento del petróleo.²⁵⁴ La principal política de la agenda tiene que ver con la meta de carbono neutralidad.

3.5.5 El Plan Nacional de Desarrollo

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica es el órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República y es la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno; es decir, define la visión y metas de mediano y largo plazo que

²⁵¹ Agenda Café, <http://www.minaet.go.cr/index.php/es/2012-06-08-20-20-39/cafe>

²⁵² Agenda Azul, <http://www.minaet.go.cr/index.php/es/2012-06-08-20-20-39/recurso-hidrico-agenda-azul>

²⁵³ Dirección de Agua, <http://www.da.go.cr/>

²⁵⁴ Agenda Energética, <http://www.minaet.go.cr/index.php/es/2012-06-08-20-20-39/gris>

inspiran el accionar del Ejecutivo.²⁵⁵ Una de sus tareas es la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el cual, según información proporcionada por el ministerio ha incluido el tema ambiental al menos en los cuatro planes anteriores al más reciente: 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010 y 2010-2014.²⁵⁶

La política ambiental de Costa Rica se enmarca dentro del PND 2015-2018. Elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y las instancias del Sistema Nacional de Planificación, enuncia los pilares estratégicos, prioridades, objetivos, programas y proyectos indispensables, así como el modo de gestión pública necesarios para avanzar hacia una sociedad cimentada en la equidad, el conocimiento, la innovación, la competitividad, la transparencia y el desarrollo sostenible.²⁵⁷ Las metas del PND significan la conquista de una Costa Rica desarrollada, sin pobreza, equitativa y con sostenibilidad ambiental.²⁵⁸

El PND comprende 16 propuestas estratégicas sectoriales dentro de las cuales encontramos al turismo y al medio ambiente. Pero antes de hablar de éstas, el Plan dicta un diagnóstico que se toma en cuenta como punto de partida. El diagnóstico reconoce que no hay aplicación de la legislación existente y las políticas públicas; además, continúa, se carece de visión integral y la gestión es aleatoria, desarticulada y parcial.

3.5.5.1 Gestión de la sostenibilidad ambiental en el PND

Respecto a este tema, el Plan establece los temas prioritarios de los que parte y que fundamentan la agenda medioambiental: a) Carbono neutralidad b) Recursos hídricos c) Mares d) Áreas silvestres protegidas e) Ordenamiento territorial y f) Gestión del riesgo.²⁵⁹

Posteriormente se enumeran los principios que deben orientar el nuevo modelo de desarrollo: a) Diálogos ciudadanos b) Solidaridad c) Sostenibilidad ambiental y gestión de riesgo d) Equidad e igualdad de género e) Responsabilidad f) Ética g) Rendición de cuentas h) Transparencia en la función pública y i) Accesibilidad universal.²⁶⁰

Ya entrando de lleno en el sector de ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial, el PND dice que busca abordar los temas ambientales en forma integral conjuntamente con lo social y económico.

²⁵⁵ ¿Qué es MIDEPLAN?, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

<http://www.mideplan.go.cr/mideplan/que-es-mideplan>

²⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo Anteriores, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

<http://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd-antteriores>

²⁵⁷ Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica. p. 9

²⁵⁸ *Ibíd.* p. 24

²⁵⁹ *Ibíd.* p. 39-42

²⁶⁰ *Ibíd.* p. 62

Es el desarrollo sostenible el tema de mayor importancia ante la obligación de satisfacer las necesidades de los habitantes con recursos limitados y se logra mediante actividades que además de atender los requerimientos sociales y garantizar el adecuado uso de los recursos sean rentables. De esta forma se promueve un crecimiento económico equilibrado con el ambiente y donde socialmente se pueda promover una distribución justa y equitativa de los beneficios del patrimonio genético, cultural y natural.²⁶¹

En este sentido el Plan se plantea cuatro objetivos principales: el objetivo uno es fortalecer la conservación y el uso sostenible del patrimonio genético, natural y cultural, a partir de un ordenamiento territorial y marino basado en una participación concertada, que asegure el respeto, ejercicio y goce de los derechos humanos. Con esto se busca garantizar el desarrollo y bienestar humano promoviendo un uso adecuado de los recursos naturales y una repartición justa y equitativa de sus beneficios con una participación local que asegure la transparencia y lucha contra la corrupción. El objetivo dos fomenta las acciones frente al cambio climático global, mediante la participación ciudadana, el cambio tecnológico, los procesos de innovación, la investigación y el conocimiento. Reduciendo los impactos del cambio y la variabilidad climática, aumentando las capacidades adaptativas y de gestión de riesgo de desastres, propiciando una mayor resiliencia de sectores vulnerables. Promueve un programa nacional de reducción de emisiones en seguimiento al compromiso de la Carbono Neutralidad para el 2021. Finalmente, el objetivo tres pretende suplir la demanda de energía del país mediante una matriz que asegure el suministro óptimo y continuo de electricidad y combustible promoviendo el uso eficiente de energía, aportando a un crecimiento y generación de empleo que busque eliminar la pobreza.²⁶²

Después de observar el PDN y las agenda del MINAE vemos que hay una coherencia entre los temas y necesidades que cada uno plantea.

Como vemos, la lista de políticas ambientales en Costa Rica es vasta. Sin embargo, no hay forma de medir su efectividad salvo por lo índices que mencionamos anteriormente y los informes que presenta el Estado en el llamado Programa Estado de la Nación. Las críticas en general son positivas aunque se admiten carencias y deficiencias. Veamos a continuación algunas críticas negativas.

3.5.6 Críticas a la política ambiental

Uno de los hechos actuales que más ruido ha hecho sobre la política ambiental costarricense tiene que ver con el compromiso adquirido de ser un país carbono neutral en 2021. El Informe del Estado de la Nación 2016 indica que durante 2015, 99% de la electricidad se generó con fuentes limpias (hidroelectricidad,

²⁶¹ *Ibíd.* p. 475

²⁶² *Ibíd.* p. 476

principalmente).²⁶³ Las notas periodísticas destacan los números en esa materia durante el 2016, mencionan que el uso de combustibles fósiles en el país llegó apenas a 0.01% en este año.²⁶⁴ Hay sin embargo quienes no comparten el entusiasmo sobre dicha política y aseguran que Costa Rica no cumplirá el compromiso, es más, aseguran que las emisiones han aumentado como consecuencia de que no se han implementado acciones fundamentales y se han implementado barreras sin respaldo técnico.²⁶⁵ No sólo eso, hay incluso quienes sentencian un rotundo fracaso de la política ambiental.²⁶⁶

Campbell (2002) realizó críticas en temas específicos. Por ejemplo, respecto a la política de bioprospección dentro de las áreas naturales protegidas dijo que las regalías pagadas eran muy bajas, además está el siempre complicado tema de la propiedad intelectual.²⁶⁷ Destaca la degradación forestal fuera de éstas y al interior, manejo inapropiado de la vida salvaje, falta de investigaciones aplicadas, falta de recursos para la investigación e inadecuada coordinación regional. Además, nos dice, han sido creadas sin consultar a la población local, las compensaciones por las tierras pedidas han sido inadecuadas, retrasadas o inexistentes. Los campesinos sin tierra se han visto obligados a invadir áreas protegidas. Las restricciones en el uso de los recursos de las reservas van contra pequeños campesinos mientras que la explotación forestal y los proyectos hidroeléctricos continúan. Respecto al turismo pone como ejemplo caso de las tortugas, su uso ha sido limitado o eliminado para la población local pero se ha promovido para los turistas.²⁶⁸

Chaves (2005) hizo una crítica más fundamentada. Este autor sostiene que a pesar de las políticas no existen mecanismos definidos y sistemáticos para la evaluación y seguimiento de su aplicación y que funcionarios alegan limitación en los recursos y carencia de vías para asesorar y aplicar los controles necesarios para una adecuada aplicación de tales políticas. En este sentido se presentan una serie de problemas ambientales asociados a los impactos no controlados, en ausencia de capacidad de control y planificación, tanto del sector público como privado.²⁶⁹

²⁶³ XXI Informe Estado de la Nación, 2016. <http://estadonacion.or.cr/22/>

²⁶⁴ Fernández, Marta (2016). Islandia y Costa Rica ya han dicho adiós a los combustibles fósiles. El Boletín, año XXV. Madrid. <http://www.elboletin.com/internacional/143337/energias-renovables-islandia-costa-rica.html>

²⁶⁵ Dobles, Roberto (2016). Costa Rica ya no logrará ser carbono neutral en el 2021. La República. <https://www.larepublica.net/noticia/costa-rica-ya-no-lograra-ser-carbono-neutral-en-el-2021-i>

²⁶⁶ Astorga, Allan. Fracaso de las políticas ambientales en Costa Rica, causas y consecuencias. Hablando Claro. Costa Rica. <http://www.hablandoclarocr.com/index.php/hablando-juntos/sostenibilidad/1007-fracaso-de-las-politicas-ambientales-en-cr-causas-y-consecuencias>

²⁶⁷ Campbell, Lisa M. (2002). Conservation narratives in Costa Rica: conflicto and co-existence. Development and change Vol. 33, 29-56. Institute of Social Studies. Oxford: Blackwell Publishers. p. 46

²⁶⁸ *Ibíd.* p. 35-38

²⁶⁹ Chaves, op. cit. p. 7-8

De acuerdo con Ramírez y Mora (2009), uno de los principales problemas de las políticas ambientales en Costa Rica tiene que ver con que los procesos de planificación responden a intereses únicos y singulares de actores e instituciones pero que éstos se vuelven contradictorios frente a lo que sucede en otras escalas. Luego, el trabajo institucional se traslapa o afecta escalas adyacentes. Entonces tenemos como consecuencia que los objetivos de las instituciones son variables y la normativa se aplica de forma caótica y conflictiva.²⁷⁰

... se elaboran políticas nacionales con el objetivo de generar puntos de convergencia y coordinación entre las diversas instancias relacionadas al ordenamiento territorial, pero éstas no se concretan en labores efectivas comunes. Los motivos subyacentes van desde la llana y simple contradicción entre los objetivos institucionales hasta problemas estructurales más serios relacionados con la disposición de recursos y capacidades institucionales.²⁷¹

Otra crítica aguda vino de parte de Astorga (2014) quien opinó sobre diferentes temas de la agenda ambiental costarricense y cuyos puntos álgidos mencionamos a continuación:

La áreas protegidas se han debilitado, e incluso han sido blanco de reducción y se les plantea como fuente para extracción de recursos naturales.

Se sigue impulsado un modelo energético dependiente de los hidrocarburos. Incluso se ha planteado la construcción de la refinería china en Limón.

La falta de visión, planificación y eficiente administración, ha llevado a que flotas extranjeras sobreexploten las riquezas marinas y lleven al empobrecimiento de los mares.

La Gran Área Metropolitana, que abarca el 4 % del territorio y concentra a más de la mitad de la población del país, ha tenido un serio atraso en su ordenamiento y planificación urbana. La implementación de planes se ha atrasado a causa de alta de visión de las autoridades y la presión de grupos de interés, particularmente constructores e inmobiliarias. El caos urbano se traduce en contaminación del aire y congestión urbana, cuyo costo al valor actual es de \$ 2 millones diarios. Por su parte, el Proyecto TREM (Tren Eléctrico) se atrasó sin criterio.

A pesar de la riqueza hídrica del país, el atraso en ordenamiento y planificación territorial ha llevado a que ese potencial se convierta en un obstáculo para el desarrollo sostenible del país. Solo 3% de

²⁷⁰ Ramírez Cover, A. y Mora Moraga, F. (2009). Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, 2009. p. 12

²⁷¹ *Ibíd.* p. 17

las aguas residuales son tratadas. El modelo de repoblación urbana de San José se basa en permitir la construcción de grandes edificios sin plantas de tratamiento.

El favorecimiento de ciertos sectores económicos ha permitido una enorme expansión de los cultivos intensivos, como la piña, requiere de un alto consumo de plaguicidas que al final se traduce en contaminación de aguas superficiales y subterráneas, y daños a la salud de las comunidades aledañas a las plantaciones.

La SETENA ha estado intervenida políticamente. Las decisiones sobre viabilidad ambiental de proyectos han estado a la sombra de esa intervención, lo que la ha llevado a tomar decisiones contrarias a la protección ambiental. La Evaluación Ambiental Estratégica de políticas, planes y proyectos, no ha querido ser implementada.

La DIGECA no ha cumplido su objetivo primordial de control ambiental de actividades en operación. A más de 18 años de haberse promulgado la Ley Orgánica del Ambiente, todavía sigue sin normarse el Transitorio II que tiene que ver con control y prevención de la contaminación. El Tribunal Ambiental ha sido debilitado hasta convertirse en un ente prácticamente paralizado por la carga de trabajo que ha acumulado: actualmente son tres los abogados que trabajan a tiempo completo, a cargo de más de 2800 expedientes.

La mayoría de las normativas ambientales de la Ley Orgánica del Ambiente no se han emitido, a pesar de que se promulgó hace casi dos décadas. Y cuando se han generado, se han elaborado de forma parcial y pensando en la protección de intereses específicos.²⁷²

Por otro lado, el propio Informe Estado de la Nación de 2016 acepta la falta de cambios significativos en el balance del desempeño ambiental de Costa Rica durante 2015, caracterizado por presiones que amenazan la disponibilidad y calidad de los recursos naturales y los persistentes impactos de las actividades humanas y productivas en el territorio. Además, continúa, los hallazgos señalan que el país tiene una normativa muy amplia, una institucionalidad diversa, en su mayoría de creación reciente, y gran cantidad de herramientas legales, administrativas y de política pública. Sin embargo, se ha puesto énfasis en mecanismos y trámites de control previo, pero existen notables debilidades para la prevención y la evaluación adecuada de los efectos de las actividades humanas, así como en la capacidad de fiscalización y tutela. En suma, finaliza, el Estado tiene limitaciones, precisamente, en los aspectos más sustantivos de la gestión ambiental.²⁷³

Aunque muchas de estas críticas carezcan de fundamento y queden en una mera opinión, lo cierto es que reflejan una realidad que tiene que ver con una mala percepción que la sociedad puede tener sobre

²⁷² Astorga, op. cit.

²⁷³ XXI Informe, op. cit.

el desempeño ambiental del Estado. El ámbito ambiental es clave para Costa Rica pues en él se sustenta la posibilidad de éxito de la industria turística como modelo de desarrollo. Al respecto podemos concluir que Costa Rica tiene la mayor parte de los elementos ambientales necesarios para potenciar su industria turística pero requiere continuar trabajando para alcanzar mejores desempeños. En el capítulo siguiente entonces, profundizaremos en la caracterización del turismo sostenible.

4. El programa de turismo sostenible de Costa Rica

El capítulo anterior lo dedicamos a presentar Costa Rica y aquellos elementos que consideramos fundamentales para el éxito de la política de turismo sostenible que presenta actualmente. En primer lugar destacamos la gran riqueza y belleza natural que caracteriza al país centroamericano y que es la materia prima de la actividad turística. A continuación presentamos algunos de los eventos históricos que consideramos importantes para el posterior desarrollo de una política ambiental y turística exitosas. Finalmente, dimos cuenta del aparato legal y de las políticas ambientales que ha creado y promovido el gobierno de Costa Rica.

En este capítulo hablaremos de lo que consideramos producto de los tres elementos que presentamos en el capítulo anterior: el programa de turismo sostenible. Para dar un panorama más claro daremos una breve referencia histórica de cómo surgió el turismo en Costa Rica y las principales leyes y políticas que han surgido en la materia. Veremos que a pesar de que las leyes y políticas son vastas y de que el programa turístico ha tenido éxito, hay quienes consideran que no ha sido algo tan bueno para el país.

El capítulo está dividido de la siguiente forma: primero presentaremos las leyes que tratan el tema del turismo en Costa Rica; luego hablaremos del Instituto Costarricense de Turismo, institución encargada de atender los asuntos de la industria; posteriormente haremos referencia de la política turística de Costa Rica y sus principales programas, incluyendo el programa de turismo sostenible; finalmente, incluiremos algunas críticas y posturas contra el programa que hemos encontrado.

4.1 Antecedentes del turismo en Costa Rica

Diversas fuentes indican que a inicios de la década de 1990, el turismo se volvió la primera fuente de ingresos del país, sobrepasando al café y al banano. En 2006, ocupaba el segundo lugar luego del sector de componentes eléctricos.²⁷⁴ Las cifras varían, sin embargo en claro que el turismo, principalmente el ecoturismo, es una actividad fundamental para la economía costarricense y de ahí que el Estado de tanta importancia a la cultura de conservación que tiene el país. El Estado ve en los recursos naturales un recurso que también es económico y que le permite promover el desarrollo social.

Los primeros turistas en Costa Rica no fueron vacacionistas como los conocemos normalmente, durante los años 1960-1970 la Organización de Estudios Tropicales (OET) formó a cientos de estudiantes

²⁷⁴ Hacia un futuro sostenible: panorama actual del desarrollo en Costa Rica. Discurso inaugural en San José, el 08 de mayo de 2006, del recientemente electo Presidente de Costa Rica, el Dr. Oscar Arias Sánchez. <http://es.anywherecostarica.com/guia-de-viajes/sostenible-desarrollo>

estadounidenses en ecología tropical en la Reserva del Bosque Nuboso de Monteverde del Centro Científico Tropical.²⁷⁵ A raíz de dicho acontecimiento, amigos y familiares de los estudiantes visitaron las zonas naturales de Costa Rica desde la década de 1980.²⁷⁶ El ex presidente Arias añade académicos y científicos a la lista de los primeros visitantes y dice que las publicaciones científicas fungieron como publicidad junto a la hecha por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y Líneas Aéreas Costarricenses S. A. (LACSA), contribuyendo así al incremento de la actividad.²⁷⁷ Según Bien (2010) fueron éstos primeros excursionistas quienes se dieron cuenta del potencial turístico que tenían frente a ellos y comenzaron la capacitación de los primeros guías naturistas y de los primeros operadores de turismo de naturaleza, algunos de los propios estudiosos de las áreas naturales fundaron los primeros eco albergues.²⁷⁸

El inicio de esta forma de hacer turismo estuvo desde su génesis dentro de los criterios que hoy conocemos como sostenibles: los primeros emprendedores se dieron cuenta de que era más rentable el uso sostenible de la tierra para actividades turísticas que la deforestación para la ganadería y la agricultura, que vale más la tierra conservada que deforestada.²⁷⁹ Junto a esta novedosa forma de hacer turismo se llegaron leyes, instituciones y organizaciones de la sociedad civil, ya mencionamos las leyes y las instituciones anteriormente; respecto a organismos no gubernamentales, Bien nombra a la Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente, el Consorcio Cooperativo Red Ecoturística Nacional y la Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario.

Es de esta forma en que, con el paso de los años, el turismo sostenible en Costa Rica ha crecido de forma constante, cobijado por una política de apertura comercial y políticas de incentivos.²⁸⁰ Las cifras indican un crecimiento sostenido en el ingreso de divisas por turismo desde 1990 hasta 2003, salvo una baja entre 2000 y 2002, y un crecimiento del 59% en el número de turistas que entró al país en siete años.²⁸¹

Además de crecimiento económico, el turismo en Costa Rica ha estado caracterizado por la generación de empleo, ha dinamizado los mercados regionales y locales (especialmente en las áreas rurales), además de generar encadenamiento con otras actividades.²⁸² La actividad se ha diversificado con los años, pasando

²⁷⁵ Bien, A. (2010). El ecoturismo forestal como influencia positiva en el desarrollo social y ambiental de Costa Rica. *Unasylva*, 236, Vol. 6. 49-53. P. 50

²⁷⁶ *Ibíd.* p. 50

²⁷⁷ Arías, O. op. cit.

²⁷⁸ Bien, op. cit. p. 50

²⁷⁹ *Ibíd.* p. 50

²⁸⁰ Chen Mok, S. (2005). Turismo y ambiente: un potencial para el desarrollo económico para Costa Rica.

Reflexiones 84 (2): 25-37. p. 27

²⁸¹ *Ibíd.* p. 27

²⁸² *Ibíd.* p. 28

del ecoturismo al turismo de aventura, turismo rural comunitario, turismo de salud y el ya conocido turismo convencional de sol y playa.²⁸³

El turismo entonces es una actividad fundamental para el desarrollo de Costa Rica y es debido a esto que se ha buscado llevarla de la mejor forma posible para que funcione de forma sostenible. Una primera forma de gestionar la actividad tiene que ver con las leyes que se promulgan con ese propósito, a continuación revisaremos las leyes en Costa Rica relacionadas con el turismo.

4.2 Legislación turística en Costa Rica

A continuación hablaremos sobre las leyes que tiene Costa Rica en materia turística, para presentarlas seguiremos el orden de jerarquía jurídica que utilizamos en el capítulo anterior para hablar de las leyes ambientales, a saber: la Constitución Política, los tratados internacionales y la normativa de la Comunidad Centroamericana, las leyes, y, decretos y otros reglamentos.

4.2.1 Turismo en la Constitución Política de Costa Rica

No hay algún artículo en la Constitución costarricense que refiera específicamente a la actividad turística. Sin embargo, dado el deseo de que la actividad se realice de manera sostenible, se establece al efecto el artículo 50, ya citado anteriormente, sobre el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En segundo lugar, el artículo 89 también está relacionado con la actividad turística: este indica que:

Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.²⁸⁴

Por otra parte, es posible apelar a los principios de legalidad, de autonomía de la voluntad y de libertad contractual, lo cuales están garantizados también constitucionalmente. De acuerdo con Rojas (2016), éstos deben converger para posibilitar sostenidamente y coordinadamente esta actividad de interés público teniendo claro al Estado como uno de sus actores, el cual trata de orientar la actividad bajo los márgenes de las normas jurídicas e incluso éticas. El propio autor concluye que constitucionalmente

²⁸³ Bien, op. cit. p. 49

²⁸⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica. Tít.7. La Educación y la Cultura. Capítulo único. Art.89

existen las normas que permiten enmarcar a la actividad turística como de interés público, es decir, función del Estado.²⁸⁵

4.2.2 Tratados internacionales y Comunidad Centroamericana

4.2.2.1 Tratados internacionales

En el tema de los tratados internacionales suscritos por Costa Rica, el Sistema Costarricense de Información Jurídica arroja un resultado de 34 tratados internacionales entre 1948 y 2016. Hay que mencionar que no todos los tratados son específicamente sobre turismo pero encontramos dicha actividad dentro de otros temas, confirmando así su importancia. En el cuadro 5 presentamos los aspectos más relevantes relacionados con el turismo en dichos tratados.

Cuadro 5. Tratados internacionales con el tema del turismo suscritos por Costa Rica.		
Año	Tratado	Texto referente al turismo
1948	Convenio Económico de Bogotá	Artículo 37.-Los Estados declaran los viajes interamericanos, incluyendo el turismo, constituye un factor de fomento económico que contribuye a la expansión del comercio, facilitar la cooperación técnica y aumentar la armonía económica. Por lo tanto, se comprometen a dar aliento a las medidas nacionales e internacionales para reducir las restricciones a los viajeros no inmigrantes de los Estados.
1963	Convenio Cultural con Israel	Art. 5. Las Partes procurarán fomentar y facilitar el turismo.
1974	Acuerdo de Cooperación Cultural con Rumania	Art. 9. Las Partes fomentarán el desarrollo del turismo entre ambos países
1981	Acuerdo Costa Rica y México para Cooperación Turística	Art. 1. Las Partes adoptarán medidas para promover el desarrollo del turismo entre los dos países e intensificar el flujo turístico entre ellos
1987	Convenio Cooperación Turística con España	Art. 1. Las Partes se otorgarán facilidades para incrementar el turismo
1994	Acuerdo de Cooperación Turística con la República Argentina	Art. 1. Las Partes se otorgarán facilidades para incrementar el turismo

²⁸⁵ Rojas Franco, Enrique. Régimen jurídico de la actividad turística en Costa Rica. En: Fernández Ruiz, Jorge. (2016) Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 513-514

1997	Acuerdo de Cooperación Turística con la República Federativa de Brasil	Art. 1. Las Partes fortalecerán y desarrollarán la cooperación en el área del turismo.
1997	Convención Interamericana contra Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados	Art. 5. El tratado no pretende desalentar o disminuir actividades lícitas de recreación o esparcimiento, tales como viajes o turismo para tiro deportivo o caza, ni otras formas de propiedad y usos legales reconocidos por los Estados Partes.
1997	Convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la Federación de Rusia de Cooperación en el campo de Turismo	Art. 1. Las Partes fortalecerán y desarrollarán la cooperación en el área del turismo.
1997	Convenio de Cooperación Cultural y Científica entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la Federación de Rusia	Art. 1. Las Partes fomentarán el desarrollo y el fortalecimiento de la cooperación bilateral en el área de turismo.
1998	Convenio de Cooperación, Técnica y Científica entre el Gobierno de la República Oriental de Uruguay y el Gobierno de la República de Costa Rica	Art. 5. Señala al turismo como área de interés especial mutuo
1998	Acuerdo de Cooperación Turística con la República de Paraguay	Art. 1. Las Partes adoptarán medidas para incrementar las corrientes turísticas entre ambos países.
1999	Acuerdo de Cooperación Turística con la República del Perú	Art. 1. Las Partes se comprometen a mantener una estrecha relación en el campo turístico.
2000	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía	Art. 1. Manifiesta preocupación por la práctica difundida y continuada del turismo sexual. Art. 10. 1. Los Estados Partes adoptaran las medidas necesarias para fortalecer la cooperación internacional mediante acuerdos para la prevención, la detección, la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables de actos de utilización de niños en el turismo sexual. 3. Los Estados Partes promoverán el fortalecimiento de la cooperación internacional con miras a luchar contra la pobreza y el subdesarrollo, que contribuyen a la vulnerabilidad de los niños a las practicas de turismo sexual.
2000	Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado en el Tratado de Libre Comercio	Anexo 2. Costa Rica no aplicará controles impuestos a coches de turismo.

	entre Costa Rica y Canadá	
2001	Convenio de Cooperación turística entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá	Art. 1. Las Partes promoverán un intercambio técnico-científico en materia de planificación turística.
2004	Decisiones del Congreso de Bucarest	Se recomienda crear programas de asociación entre el Correo y las autoridades en el ámbito del turismo.
2004	Convenio Marco de Cooperación Bilateral con la República del Ecuador	Art. 2. Las Partes desarrollarán proyectos de cooperación en el sector turismo.
2005	Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	Art. 11. Se tomarán medidas necesarias para la prevención del turismo sexual sobre los jóvenes y se promoverá la recuperación física, psicológica, social y económica de las víctimas.
2005	Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos	Art. 1. Los tratados de libre comercio son para Costa Rica un instrumento para promover la atracción de turismo.
2007	Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá y del Protocolo Bilateral entre la República de Costa Rica y la República de Panamá al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá	Art. 14. Se otorga residencia temporal a personal de turismo que asista o participe en convenciones o conduzca alguna excursión.
2010	Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte	Art. 29. Las Partes acuerdan que la cooperación en este ámbito tendrá por finalidad consolidar las mejores prácticas para garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible del turismo en la región centroamericana. La cooperación deberá desarrollar estrategias que permitan promover y posicionar la región en Europa como destino turístico múltiple y competitivo.
2010	Convenio para el Establecimiento de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe	Art. 1. Establece la Zona de Turismo Sustentable del Caribe
2011	Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la República Popular China	Art. 2. Costa Rica impone restricciones en materia turística: sólo costarricenses pueden aplicar a licencias de guías de turismo e intervenir en los desarrollos turísticos, los extranjeros pueden siempre que sean empresas turísticas y cuyo capital pertenezca al menos en 50% a costarricenses.
2011	Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el	Reconoce la importancia del transporte aéreo internacional en

	Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá	la promoción del turismo.
2011	Tratado de Libre Comercio con la República del Perú	Art. 14. Elimina restricciones a personal de turismo y limita actividades turísticas a no costarricenses.
2012	Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC)	Art. 3. Se estimularán los medios de comunicación social de cada país para promover el turismo con fines culturales.
2012	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	Limita el desarrollo de actividades turísticas a extranjeros pero elimina restricciones a personal de turismo.
2013	Tratado de Libre Comercio con la República de Singapur	Establece restricciones al desarrollo de actividades turísticas a extranjeros.
2013	Acuerdo que establece asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y sus Estados miembros	<p>Art. 67. 1. Las Partes reconocen la importancia del turismo para reducir la pobreza mediante el desarrollo social y económico de las comunidades locales y el gran potencial económico de ambas regiones para el desarrollo de negocios en este ámbito.</p> <p>2. Acuerdan promover un turismo justo y sostenible para apoyar:</p> <p>a) el desarrollo de políticas destinadas a optimizar los beneficios socioeconómicos del turismo;</p> <p>b) la creación y la consolidación de productos turísticos, a través de la prestación de servicios no financieros, formación, asistencia técnica y la prestación de servicios;</p> <p>c) la integración de consideraciones medioambientales, culturales y sociales en el desarrollo del sector del turismo, incluyendo tanto la protección como la promoción del patrimonio cultural y los recursos naturales;</p> <p>d) la participación de las comunidades locales en el proceso de desarrollo del turismo, en particular del turismo rural y comunitario, y el turismo ecológico;</p> <p>e) las estrategias de mercadeo y promoción, el desarrollo de la capacidad institucional y los recursos humanos, y la promoción de normas internacionales;</p>

		<p>f) la promoción de la cooperación y la asociación entre el sector público y el sector privado;</p> <p>g) la elaboración de planes de gestión para el desarrollo del turismo nacional y regional;</p> <p>h) la promoción de las tecnologías de la información en el ámbito del turismo.</p>
2013	Tratado de Libre Comercio entre Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza (Estados AELC), y Panamá (Estados Centroamericanos)	Costa Rica establece restricciones en el desarrollo de actividades turísticas.
2013	Tratado de Libre Comercio con la República de Colombia	Se eliminan barreras a personal de turismo.
2013	Acuerdo marco de Cooperación con la República de Cuba	Art. 2. Las Partes desarrollarán proyectos de cooperación en el sector turismo.
2016	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	Art. 22. Los Estados Parte promoverán el desarrollo de servicios y programas de recreación, incluido el turismo.

Elaboración propia a partir de la información recolectada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica.

<http://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>

Como podemos ver, Costa Rica ha firmado varios acuerdos en materia de turismo, con México, España, Argentina, Brasil, Paraguay, Perú, la Federación Rusa y con Panamá en. Hay que notar que se ha dado importancia y mostrado interés en el tema del turismo al momento de firmar otro tipo de acuerdos, como vemos muchos de los documentos establecen al turismo como tema de interés e incluso hay artículos que indican que es una actividad en la que debe existir cooperación en diferentes aspectos. Hay una cuestión que salta a la vista y es que se busca fomentar la cooperación en materia turística (sin especificar en qué consiste esa cooperación) pero en los tratados de libre comercio se establecen límites a las contrapartes para el desarrollo de actividades relacionadas con el turismo, mostrando una actitud proteccionista por parte de Costa Rica. Podemos decir que la promoción del desarrollo turístico es algo que se queda en el mero discurso, al menos en el plano de los tratados internacionales.

4.2.2.2 La Comunidad Centroamericana

Ahora toca hablar de la Comunidad Centroamericana. Mencionamos anteriormente al Sistema de Integración Centroamericana, este tiene entre sus temas de integración al turismo, así como una instancia responsable del mismo: el Consejo Centroamericano de Turismo.

El CCT tiene como principal objetivo facilitar y fomentar el desarrollo del turismo en toda la región centroamericana, promueve que esta industria se integre como un sector estratégico en cada país, pretende facilitar y estimular el desarrollo del turismo en toda la región Centroamericana.

Pretende que los países del SICA conformen un multidesestino integrado, diverso, sostenido, de alta calidad y reconocido a nivel mundial, y se incremente la actividad turística y la generación de ingresos, al ofrecer una diversidad de experiencias a través de productos turísticos genuinos, variados y competitivos.

Las tareas del CCT son: proponer y/o definir políticas, estrategias y planes de acción, así como el establecer agendas intersectoriales e interinstitucionales sobre los temas de interés; dar seguimiento a la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas en materia de turismo por la reunión de presidentes; gestionar ante organismos internacionales y entidades de la institucionalidad regional, para apoyar en áreas de sus propias competencias, y; definir e implementar la estrategia regional de mercadeo turístico.²⁸⁶

En el marco del CCT, los gobiernos centroamericanos han asumido compromisos en materia turística principalmente en la Declaración de Montelimar de 1996 y en la Declaración de San José de 2002. La Declaración de Montelimar, emitida en 1996 como parte de la XVIII reunión de presidentes centroamericanos asume el compromiso de promover el turismo y lograr que se constituya en fuente principal de ingresos para los países, de esta forma los países declaran:

El Turismo debe centrarse en contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los centroamericanos, incorporando y capacitando a los grupos locales y comunales en el manejo eficiente de esta actividad, de tal manera que permita involucrarlos en el proceso de Desarrollo Sostenible, aumentando los niveles de bienestar, respetando la diversidad cultural y étnica, y contribuyendo a fortalecer la identidad centroamericana.

Nos comprometemos a facilitar las condiciones para el desarrollo del turismo, mediante el mejoramiento de la infraestructura; el establecimiento de un marco legal moderno y apropiado; y la capacitación de los recursos humanos necesarios para la conservación y manejo sostenible de nuestro patrimonio natural y cultural y la mejora de la calidad ambiental.

²⁸⁶ CCT en breve, http://www.sica.int/cct/cct/cct_breve.aspx?IdEnt=11

Ratificamos nuestros compromisos adoptados dirigidos a fortalecer y adecuar las políticas e instrumentos legales necesarios de carácter migratorio para facilitar el libre movimiento de personas, elemento clave para el desarrollo del turismo.

Para fortalecer el sector turismo, hemos decidido declarar esta actividad como prioritaria y de interés nacional y regional; y adoptar el Programa de Acciones para el Desarrollo del Turismo en los Países de Centroamérica, el cual es parte integral de la presente Declaración.²⁸⁷

Por otra parte, la Declaración de San José, emitida en 2002 en el marco de la XXII reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de Centroamérica, reafirma los compromisos asumidos en materia de turismo. Los declarantes acordaron:

Integrar la cultura y el turismo sostenible como sectores prioritarios y estratégicos, impulsando políticas comunes de desarrollo sostenible e integración turística y cultural.

Instruir a las autoridades competentes para que formulen una estrategia de promoción de la región como multidesino turístico y cultural, mediante la sistematización e integración de un Corredor Turístico y Cultural Centroamericano. Fortalecer la inclusión de la cultura como eje transversal y contenido prioritario en el SICA, en el ámbito del turismo.

Establecer la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (APTC).

Apoyar y fortalecer los avances encaminados a la facilitación del tránsito de turistas en cuanto a la política migratoria, aduanera, y de transporte aéreo, marítimo y terrestre regional.²⁸⁸

Estas declaraciones se complementan y buscan llevarse a cabo mediante la implementación desde 2003 del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible de Centroamérica. El Plan para el periodo 2014-2018 contempla tres áreas estratégicas: mercadeo y promoción, política, y, calidad y sostenibilidad. El grado de avance se pretende medir con indicadores que presentan cuatro perspectivas: flujos turísticos,

²⁸⁷ Declaración de Montelimar, 1996. [http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011091502333811996-5-9%20%20XVIII%20REUNION%20ORDINARIA%20\(Nicaragua\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011091502333811996-5-9%20%20XVIII%20REUNION%20ORDINARIA%20(Nicaragua).pdf)

²⁸⁸ Declaración de San José, 2002. http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/docs/237_Declaracion_de_San_Jose.pdf

generación de ingresos económicos, generación de empleo y satisfacción general del turista respecto al multideestino.²⁸⁹

Como vemos, lo suscrito en el marco del SICA compromete a Costa Rica a establecer líneas de acción más claras y definidas respecto a los asuntos relacionados con el turismo, más que los compromisos internacionales. Para cumplir con dichos objetivos, el Estado debe tener un respaldo legal que le permita realizar las acciones que se le solicitan, estas leyes las veremos a continuación.

4.2.3 Leyes sobre turismo en Costa Rica

Para introducir el tema de las leyes sobre turismo que operan en Costa Rica nuevamente utilizamos el recurso que da el Sistema Costarricense de Información Jurídica y lo complementamos con la información que proporciona el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en la sección “Leyes y Reglamentos” de su sitio web. Nuevamente veremos que no todas las leyes son específicamente sobre turismo pero están relacionadas de forma indirecta con esta actividad. A continuación presentamos el cuadro 6, el cual enlista las leyes que encontramos a partir de las fuentes consultadas, en total 51 leyes, más adelante destacaremos los elementos que nos parecen importantes de algunas de estas leyes.

Cuadro 6. Leyes costarricenses que tocan el tema turístico.	
Año	Ley
1930	Reforma Arancel Consular (1925)
1944	Ley de Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional
1949	Tarifas para alquiler y uso del Aeropuerto de La Sabana
1953	Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional
1953	Ley del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
1955	Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
1959	Ley de Fomento Económico
1961	Declara Zona Recreo y Turismo Franja entre Portete y 12 Millas Limón
1963	Convención sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo
1963	Convención sobre Importación de Documentos y Propaganda Turística
1963	Convención sobre Importación Temporal de Vehículos por Carretera
1965	Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores
1966	Declara Monumento Nacional Casa de la Hacienda Santa Rosa y destina la Hacienda a Parque Histórico Nacional

²⁸⁹ Plan estratégico, <http://www.sica.int/cct/plan.aspx?IdEnt=11>

1967	Crea Mercado Típico Nacional
1968	Declara Zona Urbana de Ciudad de Puntarenas
1969	Ref. Ley de Tierras y Colonización (art.162)
1970	Modifica Integración de Juntas Directivas de Instituciones Autónomas
1971	Conservación Bienes Culturales por Ejecución Obras Públicas o Privadas
1971	Ref. Ley 4380 de 26 de agosto de 1969
1972	Declara Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio (Ahora Parque Nacional Manuel Antonio)
1973	Ley General de Aviación Civil
1973	Convenio sobre la Organización Mundial del Turismo
1973	Ley Reguladora de las Agencias de Viajes
1974	Ley del Parque Nacional Rincón de la Vieja
1974	Ley de Traspaso de la Isla San Lucas a Municipalidad de Puntarenas
1974	Ley del Parque Nacional de Barra Honda
1975	Creación Parque Nacional de Tortuguero
1977	Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre
1977	Ley del Servicio de Parques Nacionales
1977	Declara Parque Recreativo Municipal Los Chorros Grecia
1979	Declara de utilidad pública los bienes inmuebles para realizar y ejecutar el proyecto turístico en Bahía Culebra o Papagayo
1981	Ley sobre Patrimonio Nacional Arqueológico
1982	Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo
1985	Incentivos para el Desarrollo Turístico
1990	Ley de Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Tamarindo
1995	Creación del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste
1997	Ley de Concesión y Operación de marinas y atracaderos turísticos
1998	Ley de Biodiversidad
2001	Creación del Parque Marino del Pacífico
2002	Ley de Protección, Conservación y Recuperación de las Poblaciones de Tortugas Marinas
2005	Reforma Código de Trabajo
2005	Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico
2008	Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional
2009	Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Iguanita para fortalecer la protección de los ecosistemas terrestres y marinos de la zona y el mantenimiento de la tradición de uso popular de la Playa Iguanita
2009	Fomento del Turismo Rural Comunitario
2010	Incentivo de la Responsabilidad Social Corporativa Turística

2011	Declaración de Los Crestones del Parque Nacional Chirripó como símbolo patrio
2012	Ley de Creación del Centro Histórico de la Reforma Agraria de Costa Rica y el Parque Temático
2013	Declara de interés público el Desarrollo Turístico del Distrito Pittier del Cantón de Coto Brus
2015	Declaración de interés público del Desarrollo Turístico del Distrito de Biolley del Cantón de Buenos Aires
2015	Programa de Apoyo y Reactivación de las MIPYMES del Sector Turístico Costarricense

Elaboración propia a partir de la información obtenida del Sistema Costarricense de Información Jurídica y el Instituto Costarricense de Turismo.

Lo primero que llama la atención del cuadro 6 es que el Estado costarricense no ha dejado de promulgar y reformar leyes relacionadas con el turismo desde la década de 1960, en este sentido vemos que la actividad ha sido constante y se ha ido buscando abarcar cada vez más aspectos, sobre todo lo relacionado con la creación de parques naturales o áreas naturales protegidas. Por otro lado, en el cuadro se mencionan las leyes que consideramos tratan más a fondo el tema del turismo pero si realizamos una búsqueda de leyes que mencionan a la actividad o involucran al ICT tendríamos un resultado de al menos 100 documentos, es notable que el turismo está presente en prácticamente todos los rubros del Estado costarricense. A continuación mencionaremos algunos puntos importantes sobre las leyes turísticas fundamentales de Costa Rica.

4.2.3.1 Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico 1985

Esta ley establece los incentivos y beneficios que se otorgan como estímulo para la realización de programas y proyectos de la actividad turística.

El artículo séptimo de la ley explica las calificaciones que las empresas deben tener para obtener los beneficios de la ley, mencionamos las más destacables:

A los servicios de hotelería, exención de todo tributo y sobretasas que se apliquen a la importación o compra local de artículos indispensables para el funcionamiento de las empresas.

Al transporte aéreo internacional y nacional de turistas, suministro de combustible a un precio competitivo y exención de tributos y sobretasas a la compra local de repuestos. Lo mismo para el transporte acuático.

Exención de tributos a agencias de viajes y al arrendamiento de vehículos a turistas.²⁹⁰

²⁹⁰ Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, artículo 7. <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/legislaci%C3%B3n-de-empresas/leyes-y-reglamentos/604-ley-de-incentivos-para-el-desarrollo-turistico-1/file.html>

4.2.3.2 Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional 2009

Crea un impuesto de quince dólares a favor del ICT a toda persona que ingrese al territorio costarricense por vía aérea y que haya adquirido su boleto en el exterior. Los ingresos se destinarán a la promoción, mercadeo, planificación y desarrollo sostenible de Costa Rica como destino turístico.²⁹¹

4.2.3.3 Ley Fomento del Turismo Rural Comunitario 2009

Esta ley tiene como objetivo fomentar la actividad turística de tipo rural comunitario impulsando empresas de base familiar y comunitaria. Esto con el fin de que las personas habitantes de las comunidades rurales procuren la gestión de su propio desarrollo, incluido el manejo de destinos turísticos locales; además, que participen en la planificación y el aprovechamiento de los recursos naturales de su entorno de manera sostenible, a fin de que les permita una mejor condición de vida.²⁹²

En esta ley aparecen algunos aspectos que nos parecen relevantes, sobre todo el lo que respecta a la noción de turismo sostenible que aparece en los documentos internacionales. Dentro de los objetivos de la ley se plantea lo siguiente:

Dar un uso óptimo a los recursos ambientales, elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.

Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y vivos, y sus valores tradicionales, así como contribuir al entendimiento y la tolerancia intercultural.

Asegurar actividades económicas viables a largo plazo que reporten beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos, así como servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a reducir la pobreza.

Promover que el turismo rural comunitario tenga un alto grado de satisfacción entre los turistas y que este represente para ellos una experiencia significativa,

²⁹¹ Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional, artículo 2.

[http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/legislaci%C3%B3n-de-empresas/leyes-y-reglamentos/872-ley-impuesto-\\$15-00-e-impuesto-5-iniso-b/file.html](http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/legislaci%C3%B3n-de-empresas/leyes-y-reglamentos/872-ley-impuesto-$15-00-e-impuesto-5-iniso-b/file.html)

²⁹² Ley Fomento del Turismo Rural Comunitario, artículo 1. <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/legislaci%C3%B3n-de-empresas/leyes-y-reglamentos/630-ley-fomento-del-turismo-rural-comunitario/file.html>

los haga más conscientes de los problemas de la sostenibilidad y fomenta prácticas turísticas sostenibles.²⁹³

4.2.3.4 Ley Incentivo de la Responsabilidad Social Corporativa Turística 2010

Esta ley crea un estímulo a las empresas de turismo que cumplan con los deberes legales, económicos propios de la empresa y la adopten el compromiso de ser socialmente responsable con criterios de sostenibilidad, contribuyendo con el desarrollo económico, social y ambiental; laborando con las personas trabajadoras, sus familias, la comunidad local y la sociedad en general, para implementar conjuntamente proyectos de desarrollo social.²⁹⁴ Dicho estímulo se denomina Certificado de la Responsabilidad Social Corporativa Turística.

Como vemos, las leyes sobre turismo en Costa Rica tienen dos objetivos principales; por un lado, regular la actividad dentro de las áreas naturales mediante el decreto legal de creación de parques naturales al ser éstos un atractivo turístico; en segundo lugar las leyes buscan estimular la actividad turística pues bien se sabe que es fuente de ingresos para el país. La ley que a nuestro parecer es más propositiva en cuanto a considerar una idea más sostenible de la actividad es la de Fomento del Turismo Rural, pues en ella se integran los elementos que son importantes para la sostenibilidad como el óptimo uso de los recursos naturales, el respeto a las culturas anfitrionas y que los ingresos obtenidos sean usados en el combate a la pobreza.

4.2.4 Decretos y reglamentos

Respecto a los decretos y reglamentos, estos regulan aspectos específicos de la actividad turística. El ICT enlista aquellos que se relacionan con el rubro que abordamos en este trabajo. A continuación los presentamos.

Reglamento de las Empresas de Hospedaje Turístico, 1980. Reglamento a la Ley de Licores, 1987.

Reglamento de las Empresas y Actividades Turísticas, 1996.

Reglamento sobre Naves Acuáticas Dedicadas Exclusivamente al Transporte Turístico de Pasajeros, 1997.

Reglamento de los Guías de Turismo, 2003.

²⁹³ *Ibíd.* Artículo 2

²⁹⁴ Ley Incentivo de la Responsabilidad Social Corporativa Turística, artículos 2 y 4.

<http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/legislaci%C3%B3n-de-empresas/leyes-y-reglamentos/627-ley-incentivo-de-la-responsabilidad-social-corporativa-turistica/file.html>

Reglamento de Casinos de Juego, 2008.

Reglamento para el Otorgamiento del Certificado de Sostenibilidad Turística, 2010.

Reglamento para la Regulación y Explotación de Servicios de Transporte Terrestre de Turismo, 2010.

Creación del Día Nacional del Turismo de Salud, 2010.

Reglamento Regulaciones Generales para la Participación de la Empresa Privada en Ferias Internacionales, 2012.

Reglamento para la Implementación y Uso de la Marca País Costa Rica, 2013.²⁹⁵

Es claro que el turismo tiene una fuerte presencia en la legislación costarricense, en los cuatro niveles del ordenamiento jurídico. La vastedad de la legislación en materia de turismo da cuenta de la importancia que la actividad tiene para el país. Pero las leyes por si mismas no son operativas si no se cuenta con instituciones fuertes que velen por la aplicación de las leyes e implementen las políticas que correspondan con lo que dicta la legislación. En el siguiente apartado presentaremos las instituciones que tratan el tema del turismo en Costa Rica.

4.3 Instituciones

Las instituciones son aquellos organismos gubernamentales que se encargan de la creación y aplicación de políticas públicas como parte de sus actividades. En Costa Rica, en el ámbito del turismo hay sólo una institución que se encarga de todo lo relacionado al tema: el Instituto Costarricense de Turismo. También encontramos otras instituciones que no son gubernamentales pero que tienen influencia en el tema turístico también. A continuación hablaremos de ellas.

4.3.1 El Instituto Costarricense de Turismo, ICT

A pesar de haber sido promulgada en 1955, la ley orgánica del ICT se ha actualizado siendo su última reforma en el año 2008. Crea el Instituto Costarricense de Turismo al cual se le encarga la función principal de incrementar el turismo en el país al: a) fomentar el ingreso y la grata permanencia en el país de los visitantes extranjeros que busquen descanso, diversiones o entretenimiento; b) Promover la construcción y mantenimiento de lugares de habitación y recreo para uso de los turistas; c) realizar en el

²⁹⁵ Instituto Costarricense de Turismo, Leyes y reglamentos. <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/leyes-reglamentos-y-procedimientos/64-leyes-y-reglamentos.html>

exterior la propaganda necesaria para dar a conocer el país, a fin de atraer el turismo; y d) promover y vigilar la actividad privada de atención al turismo.²⁹⁶

Las funciones del instituto se establecen en el artículo 5 y las principales se enlistan como sigue:

Construir, arrendar y administrar hoteles y otras edificaciones, campos de deporte y entretenimiento adecuados al descanso y esparcimiento de los visitantes, así como vías de acceso a los mismos, siempre y cuando la iniciativa privada no actúe en forma satisfactoria. Para cumplir con lo anterior podrá, de ser necesario, concertar empréstitos públicos o privados, municipales o nacionales, y gestionar empréstitos extranjeros de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Promover y estimular cualesquiera actividades comerciales, industriales, de transporte, deportivas, artísticas o culturales, que traten de atraer el turismo, brindándole facilidades y distracciones o que den a conocer al país en sus diversos aspectos, especialmente el folklórico.

Proteger y dar a conocer construcciones o sitios de interés histórico, así como lugares de belleza natural o de importancia científica, conservándolos intactos y preservando en su propio ambiente la flora y la fauna autóctonas. El Instituto podrá adquirir o administrar las construcciones o extensiones de territorio necesarias para el cumplimiento de lo anterior.

Proteger por todos los medios a su alcance los intereses de los visitantes procurándoles una grata permanencia en el país.

Promover la responsabilidad social empresarial en la industria turística.²⁹⁷

El artículo 38 de la ley dispone como tarea del instituto la capacitación de guías turísticos y la extensión de licencias para autorizar dicha labor. El artículo 39 dice que las tarifas de los servicios turísticos deberán ser aprobadas por el instituto.

En 1931 se crea la Junta Nacional de Turismo, ésta trabajó hasta 1955, fecha en que fue creado el Instituto Costarricense de Turismo. El ICT se adjudica como función lograr que la industria turística costarricense sea competitiva y mantenga su posición en el mercado internacional. Además busca

²⁹⁶ Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Artículo 4. <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/legislacion-de-empresas/leyes-y-reglamentos/871-ley-impuesto-5-inciso-a/file.html>

²⁹⁷ Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Artículo 5

fortalecer los procesos de formulación e implementación de la planificación del desarrollo turístico, la atracción y asesoría a inversionistas, el desarrollo de sistemas de calidad y competitividad, el desarrollo del mercadeo de manera integral, la atención al turista, la generación de información para la toma de decisiones, reforzamiento de procesos para el mejoramiento de la gestión (contraloría de servicios, ingresos, análisis administrativo), entre otros.²⁹⁸

La visión del ICT busca consolidarse como rector del turismo en Costa Rica al asegurar un modelo de desarrollo turístico sostenible, solidario y equitativo que, mediante la innovación, el desarrollo del talento humano y una efectiva gestión pública, permita promover nuevas oportunidades para un desarrollo turístico que contribuya con el mejoramiento de la competitividad y calidad de vida.²⁹⁹

Así mismo, el ICT se plantea como misión ser una institución orientada a fortalecer el modelo de desarrollo turístico sostenible costarricense mediante la definición de políticas públicas, alianzas, programas y proyectos para fomentar la competitividad, la sostenibilidad, la equidad, la solidaridad y la grata permanencia de los turistas, todo con miras a mejorar el nivel de vida de los costarricenses.³⁰⁰

Para cumplir con sus propósitos, el ICT se plantea siete objetivos estratégicos:

1. Fortalecer las instancias, instrumentos y mecanismos de gestión, con el fin de ejercer la rectoría, la adecuación y articulación del crecimiento turístico en dirección del modelo de desarrollo sostenible del turismo.

2. Consolidar un sistema integrado de información estratégica y conocimiento para la toma de decisiones en el ámbito público y privado.

3. Mejorar el posicionamiento de Costa Rica como un destino diferenciado, mediante estrategias tanto en el mercado nacional e internacional, de conformidad con el modelo de desarrollo turístico sostenible.

4. Promover la competitividad de las empresas turísticas del país mediante la diferenciación del modelo turístico, la generación y transferencia de conocimiento, la responsabilidad social y sostenibilidad para mejorar el posicionamiento del país.

5. Promover el uso sostenible de los elementos del espacio y el patrimonio turístico mediante la planificación, la generación y transferencia de conocimiento y el desarrollo de capacidades locales para su integración en los productos turísticos que contribuyan al posicionamiento del destino.

²⁹⁸ ¿Quiénes somos?. Instituto Costarricense de Turismo. <http://www.ict.go.cr/es/ict/quienes-somos.html#historia-y-marco-jurídico-institucional>

²⁹⁹ *Ibíd.*

³⁰⁰ *Ibíd.*

6. Lograr una gestión administrativa financiera del ICT de manera productiva (eficiente, eficaz y efectiva) en función del modelo de desarrollo.³⁰¹

7. Desarrollar un modelo de cultura organizacional hacia la consecución de logros del modelo de Desarrollo Turístico Sostenible, en favor del bienestar de los costarricenses, las comunidades y el país.

Además de lo mencionado anteriormente, tres órganos desconcentrados forman parte de la estructura del ICT:

El Polo Turístico Golfo de Papagayo. Proyecto turístico, su dirección se encarga de la concesión de terrenos para desarrollo turístico y la construcción de infraestructura pública. Principal polo turístico de Costa Rica ante el Programa Regional de Desarrollo Turístico del Banco Centroamericano de Integración Económica.³⁰²

La Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos. Órgano especializado en el desarrollo de proyectos de marinas y atracaderos turísticos. Está conformado por representantes del ICT, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Ambiente y Energía y Ministerio de Salud.³⁰³

La Comisión Reguladora de Turismo. Integrada por el ICT, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía Industria y Comercio y dos representantes de la empresa privada. Aprueba los contratos turísticos que otorgan incentivos según la ley de incentivos para el desarrollo turístico.³⁰⁴

En el ámbito de la educación, el ICT cuenta con un organismo interinstitucional encargado de orientar, asesorar, recomendar y revisar todos los programas curriculares que tengan que ver con capacitación, educación y formación de los recursos humanos para la industria turística, la Comisión Nacional de Educación Turística y Hotelera. Está integrada por dos representantes del sector empresarial, tres del sector profesional, un representante de las universidades públicas y uno de las privadas, el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Consejo Superior de Educación y el ICT.³⁰⁵

³⁰¹ Objetivos Institucionales, Instituto Costarricense de Turismo. <http://www.ict.go.cr/es/ict/quienes-somos.html#objetivos-institucionales>

³⁰² Polo Turístico Golfo de Papagayo, ICT. <http://www.ict.go.cr/es/informacion-institucional/polo-turistico-golfo-papagayo.html>

³⁰³ Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos. <http://www.ict.go.cr/es/informacion-institucional/comision-de-marinas-turisticas.html>

³⁰⁴ Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, artículo 4. <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/legislacion-de-empresas/leyes-y-reglamentos/604-ley-de-incentivos-para-el-desarrollo-turistico-1/file.html>

³⁰⁵ Comisión Nacional de Educación Turística y Hotelera. <http://www.ict.go.cr/es/comisiones/comision-nacional-de-educacion-turistica-y-hoteler.html>

Finalmente, fuera del ámbito gubernamental, la Canatur es la institución privada que reúne a cámaras y asociaciones de la empresa turística privada de Costa Rica.

Vemos que dentro del gobierno, el trabajo sobre el turismo está concentrado en una sola institución y que ésta pretende atender todos los aspectos relacionados con la actividad. Además es importante destacar que el ICT involucra en la medida de sus capacidades a otras instituciones que aparentemente no tienen competencia en el área del turismo, de esta forma se fomenta el trabajo interinstitucional al involucrar a otras instituciones públicas y privadas de otras áreas, pues el turismo es una actividad transversal.

Ahora es momento de revisar las principales políticas que promueve el ICT.

4.4 Políticas y programas

Ya vimos los objetivos y organización del ICT, ahora corresponde mirar al trabajo práctico que hace la institución. La información sobre las actividades del ICT fue recolectada del sitio web del instituto.

En primer lugar, el ICT se encarga de realizar análisis estadísticos a partir de información de otras instituciones sobre el movimiento de turistas internacionales en Costa Rica. La información que da incluye estadísticas, encuestas y cifras turísticas.

Otra actividad es la atracción de inversión en el ámbito turístico, además de establecer relaciones con líneas aéreas y operadores de cruceros.

La Dirección de Mercadeo ejecuta y da seguimiento a las acciones de mercadeo y promoción del ICT. Sus actividades incluyen la participación en ferias y eventos internacionales, el programa de exposiciones turísticas, establecer relación y cooperación con mayoristas y líneas aéreas. Además el instituto realiza investigación de mercado para conocer a fondo los mercados que visitan el país anualmente.

Actividad fundamental para el instituto es aquella relacionada con la atención al turista, brindar información y asistencia al turista contribuye a su satisfacción. Las acciones en este campo son el manejo de los centros de atención turística, elaborar y publicar material informativo, recibir y tramitar quejas, coordinar programas de salud y la señalización turística.

Otras actividades son los viajes de prensa, el establecimiento de la marca país con el lema “esencial Costa Rica”, el reconocimiento de declaratoria turística, contratos turísticos y campañas cooperativas.

Los programas institucionales que promueven mayores niveles de calidad y competitividad, generación de capacidades locales y el desarrollo turístico sostenible son implementados por el Departamento de Desarrollo Turístico. Estos programas son:

Programa de Turismo Rural y Turismo Rural Comunitario. Apoya a empresas y cooperativas en las comunidades.

Programa de Artesanías con Identidad. Capacita a artesanos y les otorga la marca “Artesanías con Identidad Costa Rica”.

Programa de Gastronomía Tradicional Costarricense. Ofrece capacitación al gremio restaurantero.

Programa de Capacitación y Asesoría. Ofrece capacitación general a diferentes actores en temas de desarrollo turístico.

Programa de Apoyo a las Municipalidades. Realiza talleres sobre planificación del desarrollo, legislación, gestión y da asistencia técnica a las municipalidades.

Grupos Culturales. Apoya y promueve las manifestaciones culturales costarricenses, promueve la participación de grupos e individuos en actividades culturales y apoya el desarrollo de los emprendimientos culturales.

4.4.1 Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016

Este plan tiene sus antecedentes en el llamado Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012, el primero en su tipo. Este documento se planteó para lograr un desarrollo turístico sostenible y resolver la encrucijada que se presentaba en ese momento ante las posibles consecuencias del crecimiento que había presentado la industria. El plan aborda los temas relacionados a tipos de turismo, la capacidad máxima del país, el ordenamiento territorial, la estrategia de competencia, la inversión, el desarrollo de capacidades y la conservación del capital natural y cultural.³⁰⁶ Dentro de las áreas estratégicas de acción que se plantea el plan se encuentran la promoción del turismo sostenible, la capacitación y el impulso a la calidad y el turismo nacional.³⁰⁷

El plan 2010-2016 establece las políticas, estrategias, objetivos y acciones para posicionar la actividad turística, contribuir a las metas de desarrollo y enfrentar nuevos retos.

Siguiendo un modelo de gestión sostenible en donde se equilibren el capital financiero, natural, humano y social, el modelo turístico de Costa Rica busca la promoción de la realidad social, ambiental y cultural del país mediante la integración y adaptación del turista a las condiciones reales del país.³⁰⁸ Para el plan se plantean políticas para las áreas de sostenibilidad, gestión del espacio turístico, inversión turística, producto turístico, promoción turística y ejecución y las estrategias se encaminan en tres puntos:

³⁰⁶ Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012. Instituto Costarricense de Turismo. p. 3

³⁰⁷ *Ibíd.* p. 63

³⁰⁸ Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016. p. 7 <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/plan-nacional-y-planos-generales/plan-nacional-de-desarrollo/resumen-plan-nacional-de-turismo-sostenible-2010-2016/35-resumen-plan-nacional-de-turismo-sostenible-2010-2016/file.html>

1. Competitivas. Ser más baratos, diferentes y especializados
2. Desarrollo. Consolidar demanda y oferta actual, atraer nuevos turistas con los mismos recursos, crear nueva oferta para nuevos turistas, ampliar oferta y demanda.
3. Crecimiento. Crecer más y mejor.³⁰⁹

Al respecto se plantean 12 programas estratégicos para cumplir los objetivos del plan:

Programa de planificación y ordenamiento

Programa de desarrollo de destino y productos

Programa de generación y administración de información turística

Programa de infraestructura y servicios básicos

Programa de fortalecimiento de Cámaras y Municipios

Programa de sostenibilidad turística

Programa de calidad turística

Programa de atracción de inversiones

Programa de capacitación y sensibilización

Programa de mercadeo y comunicación

Programa de seguridad y protección³¹⁰

La principal diferencia que encontramos entre el primer plan y el segundo es que el primero planteaba la cuestión de los límites o la capacidad máxima del país, mientras que el actual se plantea el crecimiento como estrategia fundamental sin indicar si éste debería tener un límite. El segundo punto tiene que ver con el turismo nacional, el primer plan se plantea incentivar el turismo nacional mediante tarifas preferenciales y el establecimiento de periodos vacacionales escalonados, el plan actual no hace mención al respecto.

Autores como Chen Mok (2006) mencionan que el plan carece de una estrategia que integre políticas sectoriales y que el Estado gestione y vigile al mismo tiempo el desarrollo de la actividad.³¹¹ Por otra parte Guereña (2006) sostiene respecto al primer plan que si bien tenía buenas intenciones, carecía de medidas tales como incentivos o apoyos a micro y pequeñas empresas para facilitar el desarrollo local.³¹²

³⁰⁹ *Ibíd.* p. 8

³¹⁰ *Ibíd.* p. 22-23

³¹¹ Chen Mok. *op. cit.* p. 35

³¹² Guereña, A. (2006). Auge del turismo rural comunitario en Costa Rica. *Ambientico* No 150 14-18. p. 16

4.4.2 Programa de Sostenibilidad Turística

Parte de los programas estratégicos propuestos en el Plan Nacional de Turismo Sostenible es el Programa de Sostenibilidad Turística. Las acciones propuestas en el plan para este programa son las siguientes:

1. Promover el impulso y aplicación de incentivos dirigidos a las empresas, de acuerdo al nivel de sostenibilidad alcanzado en el marco del programa Certificado para la Sostenibilidad Turística, CST.
2. Desarrollar programas y acciones puntuales para el cambio climático, carbono neutro, y otros que puedan complementar las acciones que en materia de sostenibilidad ha desarrollado Costa Rica.
3. Establecer un programa de preparación y capacitación práctica en Municipalidades, comunidades locales, escuelas y cámaras de turismo en todas las Unidades de Planeamiento sobre temas relacionados con manejo de desechos, reciclaje, ahorro energético, biodiversidad, sostenibilidad, y otros.
4. Apoyo a la implementación de programas de manejo de desechos líquidos y sólidos, que aseguren el manejo y disposición correcta de los mismos en el plano municipal.
5. Impulsar la adopción del código de ética, promovido por la OMT y adaptado por el sector privado, en el sector turístico del país.
6. Apoyar el Programa Bandera Azul Ecológica, como mecanismo que busca prácticas amigables con el ambiente.
7. Promover la aplicación de guías de buenas prácticas sociales y ambientales en los proyectos de marinas y atracaderos turísticos con el propósito que a mediano plazo estas empresas apliquen a una certificación en el área de la sostenibilidad.³¹³

Este programa está de alguna forma encarnado en tres ejes que representan los principales intereses para el desarrollo del mismo: el Certificado para la Sostenibilidad Turística, el Programa Bandera Azul Ecológica y el Código de Conducta.

4.4.2.1 Certificación para la Sostenibilidad Turística, CST

Otorgado por la Comisión Nacional de Acreditación, el CST es un galardón que busca categorizar y diferenciar empresas turísticas de acuerdo al grado en que su operación se acerque a un modelo de sostenibilidad, en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales.³¹⁴ A cargo del ICT pero apoyado en un Comité Nacional de Acreditación, el CST cuenta con la participación del sector académico (Universidad de Costa Rica y la escuela de negocios INCAE), el sector privado (Canatur), organismos

³¹³ *Ibíd.* p. 31-32

³¹⁴ Certificación para la Sostenibilidad Turística. <http://www.turismo-sostenible.co.cr/>

internacionales (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y Consejo de la Tierra) y el sector público (Instituto Nacional de Biodiversidad y MINAE).³¹⁵

Para esto se realiza una evaluación que toma en cuenta cuatro aspectos fundamentales:

1. Entorno físico-biológico. Evalúa la interacción entre la empresa y el medio natural circundante, interesando la implementación de políticas y programas de sostenibilidad, protección del medio ambiente, entre otros.

2. Planta de servicio (para establecimientos de hospedaje). Se evalúan aspectos relacionados con los sistemas y procesos internos de la empresa en cuanto al manejo de desechos y la utilización de tecnologías para el ahorro de luz y agua.

Gestión del servicio (para agencias tour operadoras) Comprende el proceso mediante el cual, la empresa considerando todos los elementos exógenos y endógenos, diseña un producto turístico acorde con las tendencias del mercado y las características propias del país y de las localidades en donde va a operar el producto.

3. Cliente. Se evalúan las acciones que realiza la gerencia para invitar al cliente a participar en la implementación de las políticas de sostenibilidad de la empresa.

4. Entorno socioeconómico. Se evalúa la identificación e interacción del establecimiento con las comunidades adyacentes, analizándose por ejemplo, el grado en que las empresas turísticas responden al crecimiento y desarrollo de la región, mediante la generación de empleo o el logro de beneficios en pro de la colectividad.

La evaluación se realiza mediante un cuestionario de 153 preguntas para establecimientos de hospedaje y 108 para agencias tour operadoras, distribuidas en cuatro ámbitos, luego se establece una escala entre 0 y 5 que mide el grado de sostenibilidad, dependiendo de la categorización las empresas pueden disfrutar de una serie de incentivos que van de promoción y capacitación a información y respaldo para participación en ferias.³¹⁶ El siguiente cuadro muestra el nivel de sostenibilidad que puede alcanzar una empresa dependiendo del porcentaje de requerimientos que cumpla.

Nivel	% de cumplimiento
0	< 20
1	20-39

³¹⁵ Un programa de todos. http://www.turismo-sostenible.co.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=10

³¹⁶ ¿En qué consiste el CST? http://www.turismo-sostenible.co.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=7

2	40-59
3	60-79
4	80-94
5	> 95

De acuerdo con el sitio web del CST, la certificación significa beneficios para todos los actores involucrados en la actividad turística en Costa Rica. Al sector turístico lo diferenciará como destino al ofrecer un producto con connotación de sostenibilidad y discriminará a aquellas empresas que usan el término eco, green o sostenible como mero discurso. El empresario se beneficiará igualmente de diferenciación y de campañas de promoción. Por su parte el turista contará con la seguridad de si elige una empresa que cuente con la certificación, ésta tendrá procesos que no afectan negativamente al ambiente, la cultura y la sociedad. Finalmente, la certificación puede beneficiar a otros sectores pues está abierto a empresas de bienes y servicios que estén en relación con el turismo.³¹⁷ En este aspecto cabe mencionar que la certificación se puede otorgar a agencias, empresas de hospedaje, rentadoras de vehículos, parques temáticos, empresas gastronómicas y a operaciones marico-costeras.

Al momento de la consulta, la página del CST registraba con certificación a 12 parques temáticos, 7 rentadoras de vehículos y más de 1800 guías. Respecto a las agencias, 82 cuentan con la certificación, de éstas 8 tienen el nivel 1, 7 el nivel 2, 14 el nivel 3, 31 el nivel 4, y 19 con el nivel 5. Además hay 233 hoteles de los cuales 21 tienen el nivel 1, 58 el nivel 2, 61 el nivel 3, 39 el nivel 4, y 54 el nivel 5.³¹⁸

4.4.2.2 Programa de Bandera Azul Ecológica

Concebido en 1996 y unificado en 2012 mediante decreto ejecutivo, el Programa Bandera Azul Ecológica es un distintivo otorgado anualmente para premiar el esfuerzo y el trabajo voluntario en la búsqueda de la conservación y el desarrollo, en concordancia con la protección de los recursos naturales, la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático, la búsqueda de mejores condiciones higiénico sanitarias y la mejoría de la salud pública de los habitantes de Costa Rica.³¹⁹ El programa busca promover la organización de comités locales y la integralidad de los mismos, esto tiene como consecuencia la desconcentración de la toma de decisiones en las comunidades.

El Comité Nacional del programa lo integran el ICT, el MINAET, el Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Costarricense de

³¹⁷ ¿Qué implicaciones tiene el CST? http://www.turismo-sostenible.co.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=9

³¹⁸ Directorio. http://www.turismo-sostenible.co.cr/index.php?option=com_mtree&Itemid=2

³¹⁹ Programa Bandera Azul Ecológica. <http://banderaazulecologica.org/>

Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Caja Costarricense del Seguro Social, la Cámara Nacional de Turismo y la Asociación Red Costarricense de Redes Privadas, además de la Asociación Empresarial para el Desarrollo como organización invitada. La comisión se encarga de elaborar el programa de trabajo y evaluar, auditar dar seguimiento y seleccionar a los ganadores.³²⁰ Las categorías en las que se entrega el galardón son: agropecuaria, municipalidades, playas, comunidades, centros educativos, espacios naturales protegidos, microcuencas, cambio climático, comunidad clima neutral, salud comunitaria y hogares sostenibles.³²¹

La categoría relacionada con el turismo es la de playas, pues en los comités pueden participar organizaciones hoteleras. Para otorgar el distintivo se evalúan los siguientes parámetros: calidad microbiológica del agua de mar, calidad del agua para consumo humano, calidad sanitaria de las costas, educación ambiental y seguridad y administración.³²² Con base en el cumplimiento de los criterios de evaluación, el comité puede otorgar de 1 a 5 estrellas, durante 2015 se otorgó el galardón a 110 comités de playas de las cuales 3 alcanzaron 5 estrellas, 1 alcanzó cuatro estrellas, 5 alcanzaron 3 estrellas, 11 alcanzaron 2 estrellas y el resto alcanzó 1 estrella.³²³

4.4.2.3 Código de Conducta

Es un compromiso asumido por la industria turística costarricense para desestimular y sancionar la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, asociada a viajes y turismo en Costa Rica.

Las compañías que firman el código se comprometen a:

Elaborar una política ética de cero tolerancia a la explotación sexual contra niñas, niños y adolescentes.

Capacitar a sus colaboradores a todos los niveles y en horas laborales.

Insertar una cláusula en sus contratos con proveedores

Suscribir el contrato con el ICT

Colocar símbolos externos en lugares visibles para clientes y proveedores.

Presentar un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento de los compromisos.

³²⁰ Programa Bandera Azul Ecológica, Nosotros. <http://banderaazulecologica.org/nosotros>

³²¹ Programa Bandera Azul Ecológica, Categorías. <http://banderaazulecologica.org/category/galardones>

³²² Programa Bandera Azul Ecológica, Criterios. <http://www.ict.go.cr/es/sostenibilidad/bandera-azul.html#criterios>

³²³ Playas ganadoras de Bandera Azul 2015. <http://www.ict.go.cr/es/sostenibilidad/bandera-azul.html#playas-ganadoras-de-bandera-azul-2015>

De acuerdo con el Instituto Costarricense de Turismo, al 2014 habían firmado el acuerdo 450 empresas turísticas.³²⁴

4.5 Éxito de y críticas al turismo en Costa Rica

Las políticas turísticas que vimos recién son acordes con lo establecido en los planes de desarrollo y en las leyes y convenios internacionales. Además está en concordancia con los requisitos de la sostenibilidad al considerar los elementos económicos, medioambientales y sociales.

Hasta este punto del trabajo podemos hablar de un éxito del programa de turismo sostenible en Costa Rica. Recordemos, sin embargo, que hemos hablado de leyes y políticas en el papel sin analizar la realidad en busca de la aplicación de las mismas. En este sentido la literatura consultada nos habla de casos de éxito pero también de fuertes críticas al modelo costarricense. De esto hablaremos a continuación.

El Informe Estado de la Nación 2015 es un buen punto para empezar a tratar el tema del estado del turismo en Costa Rica, Lo primero que hay que destacar es que esta actividad sigue siendo una de las principales fuentes de ingreso del país, siendo al mismo tiempo una de las que ha tenido un crecimiento sostenido con el paso del tiempo.

Uno de los puntos que destaca el informe es la falta de información sobre la relación turismo-empleo. Al respecto se realizó un estudio en la región Caribe Sur de Costa Rica, zona caracterizada por sus bajos índices educativos y su baja tasa de participación femenina. El informe destaca la poca conexión existente entre los establecimientos y las cámaras o asociaciones del sector, sólo 23% de las empresas estuvieron vinculadas a alguna cámara. En cuanto a la inversión, el estudio descubrió que, si bien el 66% de la inversión es nacional, sólo el 54% se dedica al alojamiento, esto contrasta con el 80% del capital extranjero (principalmente europeo), los negocios de artesanías son sobre todo costarricenses. Sólo 18% de las empresas reportó haber recibido apoyo o préstamos de servicios de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas. Cerca del 80% de los negocios son microempresas y éstos generan 347 empleos sobre todo a jóvenes y mujeres.³²⁵

Retomando el tema de la inversión extranjera en turismo y tecnología, el ex presidente Arias destacó cómo durante 2006, la inversión dejó en Costa Rica ingresos por más de \$850 millones; sin embargo, la mayor parte perteneciendo al sector privado.³²⁶ Respecto a este tema, Chen y García (2009) toman el caso de la ciudad de Puntarenas en donde se ha venido introduciendo de manera gradual un

³²⁴ Código de Conducta. <http://www.ict.go.cr/es/sostenibilidad/codigo-de-conducta.html>

³²⁵ Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2015. p. 141

³²⁶ Arias, Oscar. op. cit.

“turismo globalizado” con cadenas como Barceló o Hilton y que contribuyen mucho al impacto ambiental pero poco a la economía de las comunidades de la zona.³²⁷

Una de las ventajas del turismo es su contribución a disminuir las tasas de deforestación; sin embargo, el informe cita un estudio que encontró que la deforestación aumenta en zonas alejadas del turismo.³²⁸ Esta idea se complementa con lo que indica el Plan Nacional de Desarrollo 2015- 2018 cuando menciona al turismo como una de las actividades que explican la degradación del suelo, bosques, agua, aire y mares,³²⁹ no da más detalles al respecto.

En el ya citado discurso del entonces presidente Oscar Arias, este declaraba cómo muchas operaciones independientes y privadas estaban siendo afectadas por problemas de fuga, y que el progreso del turismo hacía cada vez más ricos a los inversionistas extranjeros, causando la fuga de los ingresos del país, limitando las oportunidades de la población local a trabajos con salario mínimo o la venta informal de los vendedores ambulantes.

El Estado del informe de la Nación señala que aunque el turismo esté aumentando, la inversión se está moviendo actualmente lejos del turismo ecológico hacia los hoteles de lujo, hospedajes de alta calidad y operaciones que sólo agravan los problemas de la desigualdad y la propiedad extranjera.³³⁰

Otra de las críticas viene de quien apunta cómo el éxito del ecoturismo en Costa Rica ha traído consigo la eventual destrucción de los recursos protegido, convirtiéndolo en un “ecoturismo de masas”³³¹

El autor menciona tres ejemplos de cómo el llamado eco desarrollo ha sido un concepto cuestionable en Costa Rica. En primer lugar cita un estudio de 1994 que encontró que sólo 45 de 90 lugares de alojamiento turístico cumplían con los criterios de prácticas sostenibles de turismo. En segundo lugar declara que la Canatur ha llamado a incrementar el desarrollo del turismo sostenible pero, al mismo tiempo, ha resistido los intentos del gobierno por regular este desarrollo o incrementar las devoluciones para conservación; sugiere también que el apoyo a mega proyectos como el ya mencionado Proyecto Papagayo está más relacionado con las ganancias que con el apoyo al desarrollo sostenible y que dicho apoyo tiene que ver más con la popularidad del ecoturismo. En tercer lugar, muestra cómo algunas áreas protegidas privadas han sido cercadas, en ellas se alimenta a la vida salvaje, para asegurar que el turista

³²⁷ Chen Mok, S. y García Cousin, K. (2009) Puntarenas y el turismo: ¿qué ha pasado con la “Perla del Pacífico”?

En: Inter Sedes Vol. VIII (15-2007) 109-131. p. 127

³²⁸ *Ibíd.* p. 196

³²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. p. 471

³³⁰ Arias, Oscar. *op. cit.*

³³¹ Campbell., *op. cit.* p. 41

tengan la experiencia por la que pagaron y que estas cantidades pagadas por los turistas son inaccesibles para la mayoría de los costarricenses.³³²

En el tema del ordenamiento territorial, Ramírez y Mora (2009) indican que la elaboración de algunos de los Planes Reguladores Costeros del país ha sido el resultado de presiones o de la influencia del sector empresarial sobre el ICT y que esos hechos han sido objeto de denuncias en más de una ocasión.³³³

Autores como Janochka (2011) señalan cómo un tipo de turismo llamado residencial puede tener la capacidad de iniciar transformaciones territoriales, sociales y políticas, así como exclusión y segregación de las comunidades locales que habitan las zonas turísticas.³³⁴ Al respecto, Van Noorloos (2013) toma el caso de la provincia de Guanacaste en el noroeste de Costa Rica. El autor habla de la “extranjerización” que han sufrido las costas del país, cuyas presiones sobre los recursos naturales se han hecho más visibles y han dado la idea de un país en venta, generando además impactos sociales (segregación y poca participación), económicos (economía de auge y caída, poco sostenible) y ambientales.³³⁵

Otros autores dan ejemplos de los aspectos negativos del turismo en otras zonas de Costa Rica, podemos notar que las críticas van en el mismo sentido. Por ejemplo, Quesada (2009) dice respecto a la zona del Caribe, específicamente la línea costera que va de Puerto Viejo a Manzanillo, que el crecimiento y construcción desordenada de hoteles ha alterado la zona. Y continúa:

...se han violado leyes que regulan la construcción en refugios de vida silvestre, reservas indígenas y la zona marítimo terrestre, todo por falta de ética administrativa y controles ambientales a quienes la ley obliga. En la costa Pacífica la situación no deja de ser menos grave. Se construyen hoteles en todo el litoral sin la adecuada protección ambiental; los concesionarios adeudan millones de colones al Estado por derecho de ocupación. Tampoco se exige una evaluación de impacto ambiental antes de otorgar los permisos de construcción.

³³² *Ibíd.* p. 50

³³³ Ramírez y Mora. *op. cit.* p. 21

³³⁴ Janoschka, Michael (2011): “Imaginaros del turismo residencial en Costa Rica. Negociaciones de pertenencia y apropiación simbólica de espacios y lugares: una relación conflictiva”. En Mazón, Tomás; Huete, Raquel y Mantecón, Alejandro (Eds.) *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencial*. Santander: Milrazones, pp. 81-102

³³⁵ Van Noorloos, Femke. (2013) ¿Un lugar en el sol y para quién? El turismo residencial y sus consecuencias para el desarrollo equitativo y sostenible en Guanacaste, Costa Rica. *Opiniones en Desarrollo*, Programa de Turismo Responsable 15 1-45

Las playas nacionales se convirtieron en lugares de difícil acceso para los costarricenses y se alteran importantes ecosistemas del bosque seco tropical.³³⁶

Chen (2005) propone una explicación para las críticas que ha recibido la actividad turística en Costa Rica. La autora habla de un sobredimensionamiento de esta actividad respecto de la capacidad de carga que pueden soportar tales atractivos turísticos. Explica que esto se ha debido principalmente a la incapacidad del Estado de velar por el cumplimiento de la legislación ambiental, lo que ha provocado un desarrollo sin planificación de los proyectos turísticos. Finalmente, concluye:

El desarrollo del turismo trasciende los límites en los que ya no es posible evitar impactos negativos (el problema del manejo de los desechos sólidos, la contaminación ambiental, entre otros), incluso algunos de carácter irreversible, que paradójicamente dañan los atractivos, razón de ser de dicha actividad.³³⁷

Para ejemplificar que el turismo es un tema que puede abarcar prácticamente todos los problemas, Vandergrift (2008) pone en la mesa el tema de las mujeres trabajadoras en la industria turística en la Costa Rica caribeña. La autora menciona que si bien el turismo es una actividad que no se restringe al género de sus participantes, sí hay una caracterización de género, social y étnica de las actividades que las mujeres pueden desempeñar en la industria, comparándola incluso, aunque con muchas reservas, con la industria de las maquilas.³³⁸

Seidl, Guiliano y Pratt (2006) hablan, por su parte, de las desventajas y efectos que tiene el turismo de cruceros en Costa Rica, actividad que se ha desarrollado pero que al mismo tiempo genera poco efecto sobre la economía local y sí un gran deterioro ambiental. Los autores sugieren que la actividad debe replantearse en menor escala y con mayores beneficios para las comunidades locales.³³⁹

Los ejemplos citados antes contrastan con otros que tienen una visión completamente positiva del turismo en Costa Rica y hablan de casos específicos de éxito de la actividad.

³³⁶ Quesada A., Gabriel. (2009). Garantías Ambientales en la Constitución: Un nuevo modelo ecológico- político para Costa Rica y el resto del mundo. *Revista de Biología Tropical*, 57(3), 461-472

³³⁷ Chen Mok, Susan. (2005). op. cit. p. 30

³³⁸ Vandergrift, Darcie. (2008). Global Restructuring, the Tourism Industry, and Women Workers in Caribbean Costa Rica. *GENDER & SOCIETY*, Vol. 22 No. 6, December 2008 778-798

³³⁹ Seidl, A. Guiliano, F. y Pratt, L. (2006). Cruise tourism and community economic development in Central America and the Caribbean: the case of Costa Rica. *Revista Pasos*, 4, 2, 213-224

Valenzuela et. al. (2013), por ejemplo, muestran en su estudio cómo diferentes empresas hoteleras en Costa Rica se han beneficiado del programa de Certificación de Turismo Sostenible que promueve el gobierno, implementando mejoras en sus procesos internos.³⁴⁰

Otro caso de éxito promovido por dos organizaciones ambientales es explicado por Jacobson y Robles (1992). En el Parque Nacional Tortuguero se desarrolló con éxito un programa de capacitación de guías de turistas para comunidades rurales con tres objetivos: reducir los impactos del incremento del turismo en la zona, involucrar a las comunidades locales en el manejo de los recursos y proveer educación ambiental a nivel regional.³⁴¹

Un estudio conducido en áreas naturales protegidas en Costa Rica y Tailandia muestra cómo éstas tienen un impacto significativo en la reducción de la pobreza de las comunidades locales.³⁴²

Hay casos en donde los autores no presentan consenso sobre la situación del turismo. Por ejemplo, en 1996 Aylward, Allen, Echeverría, et. al., condujeron un estudio en la Reserva de Monteverde, una de las más visitadas en Costa Rica. El estudio arrojó como principal resultado que la reserva era un caso exitoso de turismo sostenible, basado en el hecho de que el número de turistas que visitaron la reserva aumentó sin provocar impactos ambientales, se establecieron medidas para mantener un constante nivel de ingresos y se usaron los excedentes en la conservación del área y que se desarrolló positivamente el nivel de vida de los habitantes de la comunidad.³⁴³

Moragrega (2004) sin embargo explica que la Reserva de Monteverde, lugar que pasó de ser un área dedicada a la agricultura y la ganadería a ser un centro turístico. El aumento de la actividad provocó un desplazamiento de las actividades anteriores y desarrollo incontrolado y no planeado en las áreas aledañas. Las medidas de planeamiento territorial han sido insuficientes y se ha pasado de un ambiente rural a uno urbano, además, el desarrollo de la comunidad se ha visto impedido pues los recursos están en manos de unos pocos individuos.³⁴⁴

³⁴⁰ Valenzuela, A., Majano, A., Jäger, U. y Kilian, B. (2013). La política de turismo sostenible en Costa Rica como fuente de innovación para servicios de hospitalidad: Innovación y Productividad en el Sector Servicios. Costa Rica: Centro de Investigaciones Económicas

³⁴¹ Jacobson, S. y Robles, R. (1992). Ecotourism, sustainable development, and conservation education: Development of a tour guide training program in Tortuguero, Costa Rica. *Environmental Management* 16, 6, 701-713

³⁴² Kwaw S. Andam, Paul J. Ferraro, Katharine R. E. Sims, Andrew Healy, and Margaret B. Holland (2010). Protected areas reduced poverty in Costa Rica and Thailand. *PNAS* 107 (22)

³⁴³ Aylward, B., Allen, K., Echeverría, J. et al. (1996) Sustainable ecotourism in Costa Rica: the Monteverde Cloud Forest Preserve. *Biodiversity and Conservation* 5: 315

³⁴⁴ Moragrega Martín, Laura (2004) Tourist Expansion and Development of Rural Communities. *Mountain Research and Development* 2004 24 (3), 202-205

Como podemos observar hay diferentes opiniones respecto a si el turismo en Costa Rica es un caso o no de éxito. Algo que podemos concluir es que las críticas van prácticamente todas en el mismo sentido: el turismo no contempla planificación territorial, las comunidades locales no siempre se ven beneficiadas e incluso son segregadas, las ganancias son para empresarios o extranjeros y hay una afectación ambiental. Los casos de éxito tienen que ver con organización local más que con la aplicación de las políticas nacionales, si bien éstas son el impulso.

Stem, Lassoie, Lee y Deshler (2010), advierten que el éxito del ecoturismo podría disminuir en el largo plazo debido al creciente interés y correspondiente aumento en la cantidad de turistas y sus impactos negativos: generación de desechos sólidos, perturbación del hábitat y erosión del suelo. Además, los descubrimientos de los autores llevan a pensar que las políticas no han tenido el impacto deseado a pesar de haber sido aplicadas.³⁴⁵

Para concluir consideremos la postura de Pratt (2002), quien señala los logros conseguidos por el sector pero al que le falta consolidarse. Para lograrlo el autor propone que el éxito debe estar medido por el éxito conseguido en tres aspectos principales:

1. Proteger y mejorar la imagen natural y cultural del país.
2. El número de encadenamientos y el valor agregado generado en la economía.
3. La calidad de la oferta de los productos y servicios.³⁴⁶

En esta misma línea, un grupo de investigadores buscan replantear los criterios de medición de la sostenibilidad bajo una idea de desarrollo local. El modelo planteado se puede apreciar en la imagen a continuación. El propósito es lograr lo que, a fin de cuentas, es el modelo deseado de turismo sostenible.³⁴⁷

³⁴⁵ Caroline J. Stem , James P. Lassoie , David R. Lee & David J. Deshler (2003) How 'Eco' is Ecotourism? A Comparative Case Study of Ecotourism in Costa Rica, *Journal of Sustainable Tourism*, 11:4, 322-347

³⁴⁶ Pratt, Lawrence. (2002). Logros y retos del turismo costarricense. p. 19

³⁴⁷ Ivars Baidal, Josep A. (2001). Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante

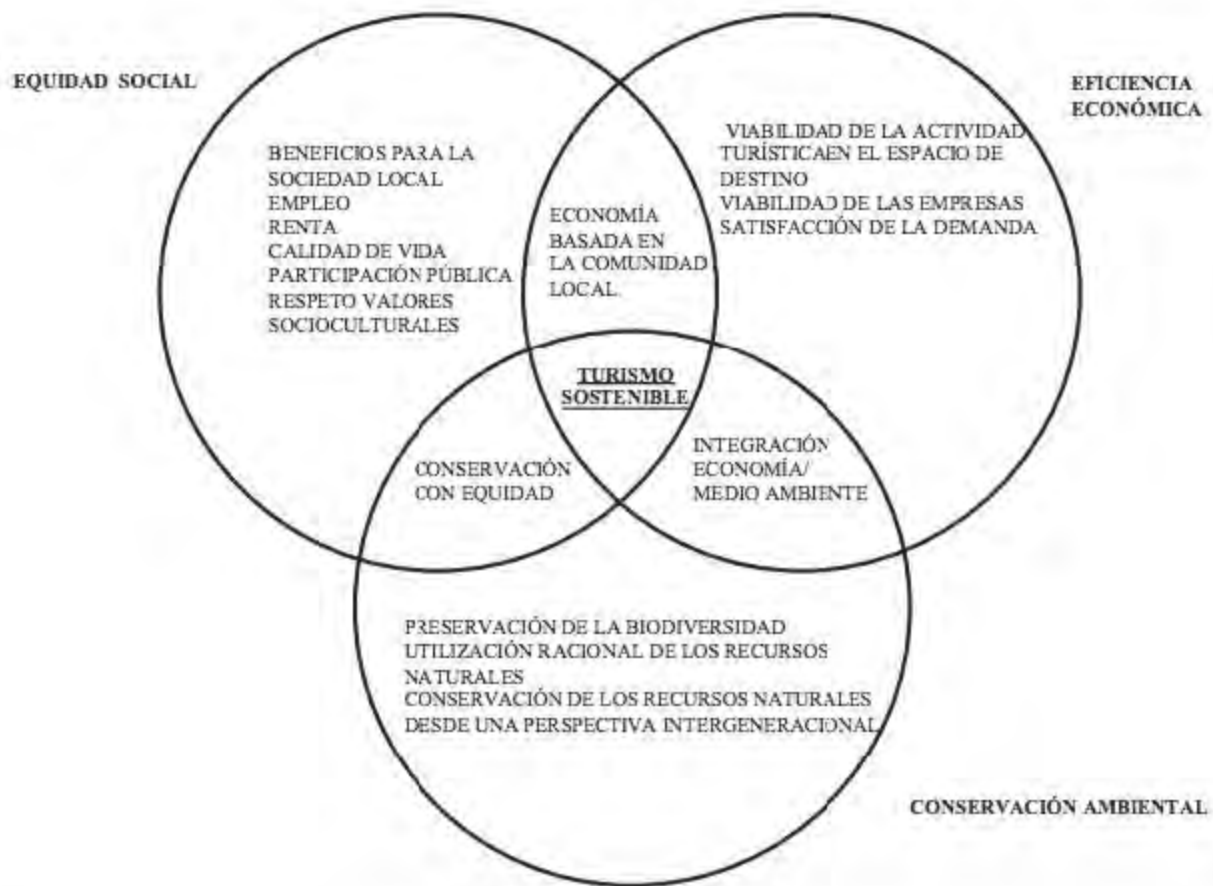
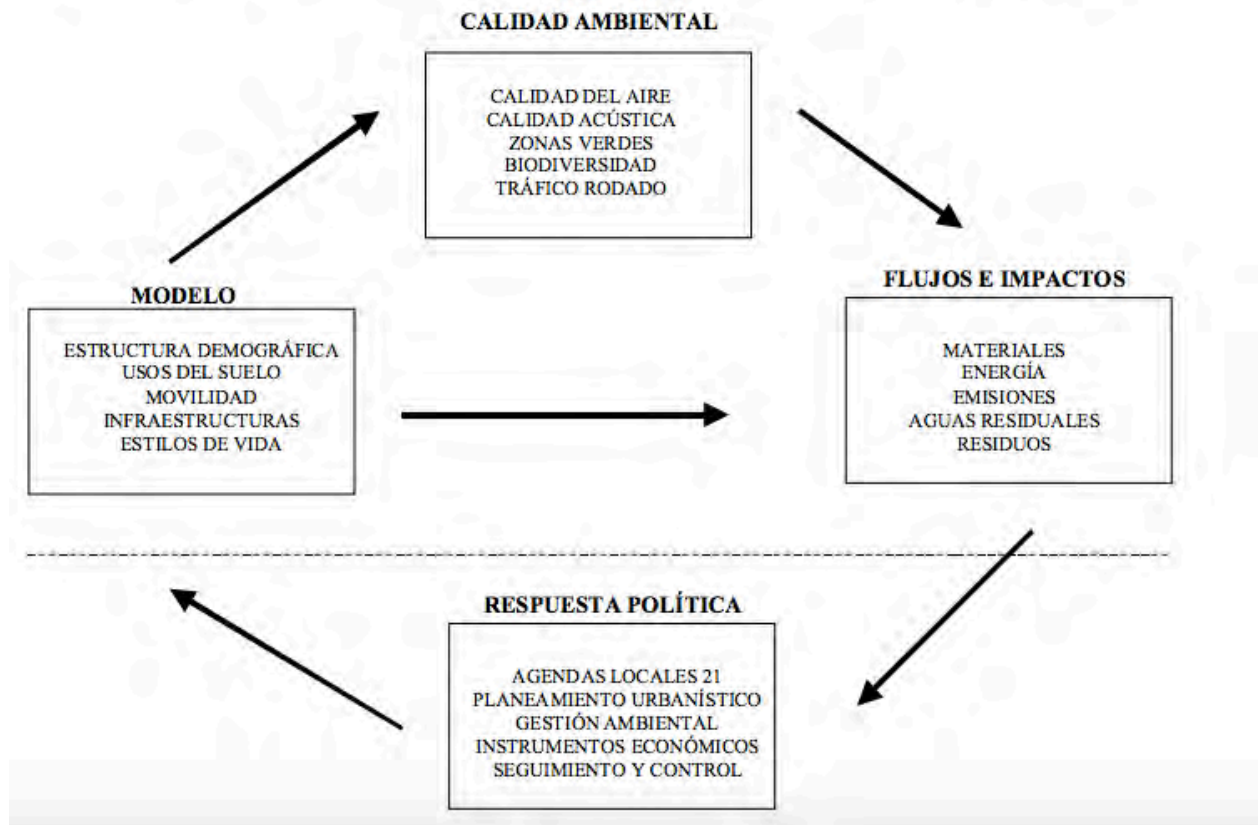


FIGURA IX: MODELO DE EVALUACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO



Conclusiones

El principal propósito de esta investigación fue caracterizar al modelo de turismo sostenible de Costa Rica como un caso de éxito de desarrollo sostenible en América Latina para luego plantearlo como algo susceptible de ser aplicado en el resto de la región y contribuir así al desarrollo de la misma. Para alcanzar el objetivo se plantearon cuatro objetivos secundarios, a continuación hablaremos de éstos y de los hallazgos que la investigación arrojó sobre cada uno de ellos para, finalmente dar una respuesta a la pregunta que nos planteamos: ¿es realmente un caso de éxito el de Costa Rica y puede reproducirse en América Latina?

El primer objetivo fue presentar al desarrollo sostenible como la nueva y más relevante teoría del desarrollo de los últimos años y la teoría sobre turismo y turismo sostenible. Acerca de este objetivo queremos destacar lo siguiente:

El concepto de desarrollo sostenible es resultado de un proceso que duró más o menos dos décadas y ha sido desde entonces siendo enriquecido por las críticas de los académicos que estudian el tema. A pesar de esto y de las diferentes interpretaciones que pueden haber del término, todas comparten la idea inalterable de la necesidad de un equilibrio entre los factores económico, ambiental y social como condición para el desarrollo. Desechamos la idea de que el desarrollo sostenible debe convertirse en un término estático, más bien, celebramos que aún exista discusión y que el debate se mantenga vivo, esto es muestra de la importancia de los factores involucrados. Creemos que en América Latina es necesario desde la academia retomar las visiones surgidas en la región para enriquecer la idea de la sostenibilidad del desarrollo y continuar el debate pues el aporte desde América Latina al concepto ha sido escaso.

Aún existe poca certeza sobre la diferencia entre los términos sustentable y sostenible. Sin embargo la poca claridad en las definiciones no es producto de un acalorado debate académico, tristemente, es producto del desconocimiento precisamente de este debate. Esto es principalmente grave en el caso de los tomadores de decisiones, gobernantes, empresarios, representantes de la sociedad civil pues la ignorancia conduce necesariamente a tomar decisiones equivocadas. Otra vez, es necesario desde la academia impulsar la información sobre el tema para que haya claridad al momento de usar ambos conceptos.

El turismo es un tema que ha sido poco abordado dentro de los ámbitos académicos y se le relega a un tema que sólo interesa a la empresa privada. A pesar de esto, el turismo ha cobrado importancia al interior de los organismos internacionales pues se le ha considerado una importante fuente de desarrollo para los países.

Es importante considerar al turismo como un tema que será importante en los próximos años dadas sus características e implicaciones. Es una actividad que abarca muchos otros temas y cualquier tema de estudio puede ser abordado desde este punto de vista, el turismo está relacionado con cuestiones económicas, laborales, de migración, ambientales, y hasta geopolíticas. También se hace menester estudiar el fenómeno desde América Latina para detectar sus fallas y explorar sus posibilidades, pues, como ya dijimos, es fuente de desarrollo para los países.

El segundo objetivo fue presentar la legislación internacional y regional existente en relación al medio ambiente y al turismo. Sobre este tema destacamos los siguientes aspectos:

El tema ambiental ha estado presente en el derecho internacional de manera constante desde el siglo XIX y con el paso del tiempo ha seguido cobrando relevancia hasta ser parte fundamental de cualquier tratado o acuerdo bilateral, multilateral o internacional. Hoy los organismos internacionales hablan de un desarrollo que debe considerar al medio ambiente como parte fundamental del mismo, en este sentido se han creado un gran número de instrumentos legales que buscan la protección ambiental y la mayoría de los países los han suscrito bajo la condición de integrarlos a sus legislaciones locales, incluyendo a los países latinoamericanos.

A pesar de los esfuerzos de instituciones, gobiernos, organizaciones sociales e individuos, el tema ambiental parece encontrarse estancado desde hace más de 10 años. Luego de la cumbre de Río en 1992 y la de Johannesburgo en 2002 parece que no ha habido grandes avances en cuanto a protección ambiental se refiere. Si bien los gobiernos han adoptado medidas de mitigación y adaptación, el deterioro ambiental parece no dar marcha atrás. Las acciones de los organismos internacionales no han tenido el éxito esperado, incluso el límite de 2 grados de aumento de la temperatura mundial ya estuvo en 2016 en 1.2. Los países latinoamericanos y el resto del mundo deben seguir tomando medidas para evitar un potencial desastre ambiental.

El turismo como tema de los organismos internacionales es algo reciente y aún no figura tanto en el derecho internacional. Sin embargo se han alcanzado avances importantes al incluir el turismo como tema vital para el desarrollo de los países y como parte del derecho al descanso que los individuos tienen. Es importante trabajar en el desarrollo de leyes y políticas que regulen la actividad turística para que ésta beneficie no sólo a turistas y empresarios, sino que sea fuente de desarrollo.

El tercer objetivo fue describir los elementos que fundamentan la política turística en Costa Rica. En este sentido realizamos un recorrido por las características geográficas e históricas de Costa Rica, así como de la legislación y políticas ambientales.

Costa Rica presenta tres elementos que la hacen única en el mundo y que posibilitan el éxito de su programa de turismo sostenible. En primer lugar está la enorme biodiversidad contenida en una pequeña porción de tierra, en segundo lugar tenemos una historia de democracia, bienestar social y paz y en tercer lugar leyes, instituciones y políticas fuertes en materia ambiental. Para la realización del tercer capítulo (enmarcado en el tercer objetivo) nos topamos con la dificultad de la escasez de fuentes de información, las historias de Costa Rica tocan poco el tema ambiental y del turismo y hay pocas investigaciones académicas que tratan sobre el tema del funcionamiento de las leyes y políticas ambientales. Hay, sin embargo una infinidad de material sobre casos específicos de protección ambiental, esto nos hace suponer que hay una tendencia en preferir los casos de desarrollo local. Costa Rica es un caso que merece ser estudiado desde el punto de vista de la legislación ambiental pues puede ser base para el desarrollo de legislaciones y políticas en otros países de la región.

El cuarto objetivo fue presentar el programa turístico de Costa Rica. Al respecto se habló de la legislación y políticas sobre el tema, finalmente se dió cuenta de las críticas que ha recibido el programa.

Costa Rica tiene un vasto aparato legal en materia turística y el tema está presente en las leyes fundamentales del país, además la importancia de la actividad está sentada en las propias leyes. Las leyes turísticas de Costa Rica son acordes con lo que han establecido los organismos internacionales en los acuerdos sobre desarrollo sostenible y las recientes metas del milenio. La mayoría de las leyes surgieron durante la década de 1990 pero el trabajo legal ha sido constante y las leyes se han actualizando de acuerdo a la época.

Algo que notamos es que el número de leyes es tan grande que muchas veces podría resultar confuso qué ley aplicar en determinado caso que esté bajo la jurisdicción de dos o más leyes, lo mismo ocurre con las instituciones encargadas de llevar a cabo la política ambiental.

Respecto a las políticas turísticas también encontramos coherencia con lo que se ha establecido sobre desarrollo sostenible en el ámbito internacional. Dichas políticas buscan integrar los tres polos de la sostenibilidad al incentivar la industria y beneficiar a la población. Notamos que hay una carencia importante en lo que se refiere a estimular el turismo local y dar oportunidad a los propios ciudadanos costarricenses a que disfruten de los beneficios de la materia prima turística que tiene el país, los informes sobre turismo se llenan de datos sobre visitantes internacionales pero hay poca información sobre turismo

local y no se encontró alguna política que lo estimule. En este sentido a las políticas turísticas les falta este componente social clave para lograr la sostenibilidad.

Sobre el éxito del programa turística encontramos opiniones encontradas, hay quienes afirman que las políticas no han sido aplicadas y hay quienes dan cuenta de casos más locales de desarrollo turístico sostenible exitoso. Este hecho nos hace suponer que no hay una cobertura universal de la políticas turísticas en Costa Rica, esto puede deberse a diferentes cuestiones que van de falta de información, escasez presupuestaria, desinterés de los gobiernos locales o empresarios, etc. Para obtener una visión más panorámica del estado actual del turismo en Costa Rica es necesario llevar el trabajo de investigación al objeto de estudio y realizar entrevistas o recurrir a algún recurso que nos de la visión particular de los actores involucrados. Durante la investigación, entramos en contacto con personal de la Embajada de Costa Rica en México, uno de sus funcionarios amablemente nos proporcionó datos de contacto de personas de organizaciones de turismo y empresas en Costa Rica, sin embargo ninguna de éstas atendió nuestras solicitudes de información. Deseamos que en una segunda parte de esta investigación tengamos la oportunidad de llevar a cabo el trabajo de campo tan necesario para la investigación.

Luego de analizar lo encontrado durante la investigación llegamos a dos conclusiones principales:

1. No es posible caracterizar al programa de turismo sostenible de Costa Rica como un caso de éxito en América Latina. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada.

El programa ha tenido un funcionamiento satisfactorio en ciertos aspectos pero no completa con los criterios establecidos por el modelo de sostenibilidad, recordemos, crecimiento económico, protección al medio ambiente y desarrollo social. O más bien, el modelo costarricense presenta avances importantes en el alcance de la sostenibilidad pero no lo consigue completamente.

Desde que el turismo en Costa Rica comenzó a ser una fuente de ingresos y, ergo, una actividad digna de ser explotada para obtener desarrollo, no ha dejado de generar ingresos y de crecer año con año (salvo aquel periodo de crisis a comienzos del siglo XXI). Al ser la primera y ahora la segunda fuente de ingresos del país podemos afirmar que el desarrollo del turismo ha sido exitoso, de la misma forma que podemos afirmar lo mismo del café o la banana en su momento. Gracias a la obtención de estos recursos económicos el Estado se permite invertir en desarrollo social, de ahí el buen nivel de vida que en general tienen los costarricenses. Lo anterior permite concluir cierto éxito del programa pues ha cumplido en la condición de crecimiento económico y desarrollo social. Vemos, sin embargo que no ha habido un reparto equitativo de las ganancias producidas por la actividad turística, las empresas trasnacionales tienen una fuerte presencia en el país y el gobierno se ha visto envuelto en problemas de corrupción asociados a concesiones a desarrollos turísticos.

El turismo en Costa Rica ha contribuido en buena medida a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. El medio ambiente es el principal recurso que tiene el turismo costarricense para poder desarrollarse con éxito, al protegerlo se está garantizando la continuidad de la actividad, aunque esto represente un interés meramente comercial. El turismo ha evitado la deforestación que en su momento provocó la extensiva industria agrícola en Costa Rica, darle un valor a los recursos naturales hace que sea más rentable conservar que destruir. Ya sea que estemos de acuerdo o no con las prácticas que dan valor comercial a la naturaleza como la bioprospección, la venta de bonos de carbono o la observación de aves en un hotel costarricense, es cierto que estas actividades han contribuido de forma importante a la conservación del medio ambiente para que todos los individuos seamos capaces de continuar disfrutando de los beneficios que tiene para nosotros y para el propio medio ambiente. Esta es una buena forma de sostener en el tiempo la conservación ambiental, al dar cuenta de las ventajas que podemos obtener de ello. En este sentido el modelo costarricense tiene avances importantes y es un punto de referencia para un modelo de conservación; sin embargo aún tiene problemas importantes que se deben arreglar como el hecho del importante nivel de deforestación fuera de las áreas protegidas, la contaminación generada por los grandes proyectos turísticos, el conflicto social generado al interior de las áreas protegidas con los terratenientes, etc.

El turismo en Costa Rica ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses. El elemento social que debe caracterizar a la sostenibilidad está presente en Costa Rica y es visible en dos aspectos principales: el desarrollo de las comunidades y grupos involucrados en la industria turística, fuentes de empleo y mejora de la calidad de vida en general y, la posibilidad de acceder a los programas sociales financiados por el Estado con recursos del turismo, principalmente educación y salud. A pesar de esto, el elemento social nos parece que es el más débil dentro de los elementos de la sostenibilidad del turismo, los datos sólo dan cuenta de la generación de empleo y de la mejora de la calidad de vida pero no hablan de los aspectos negativos que ha traído el turismo socialmente hablando, dentro de estos destacamos el problema de la trata de personas y niños, los problemas de los trabajadores migrantes principalmente nicaragüenses, la segregación a la que se ha expuesto a los locales en zonas de amplio desarrollo turístico, la mercantilización de los elementos culturales y tradicionales de las comunidades costarricenses, la poca participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre la industria turística, la poca oportunidad que tienen los habitantes de la comunidad a acceder a los beneficios económicos y lúdicos de los proyectos turísticos, etc.

La legislación ambiental y turística en Costa Rica, así como las políticas al respecto son un avance importante en el camino hacia la sostenibilidad. Consideramos que en estos dos temas es en lo que más ha avanzado el país: en la creación de un sistema legal que ya tiene los elementos para llevar a cabo un

programa exitoso. Sin embargo encontramos deficiencias importantes en cuanto a la efectiva aplicación de las leyes, las acciones que deben tomarse cuando éstas sean incumplidas, medición del éxito de las políticas públicas y lograr que éstas sean accesibles a toda la población.

El turismo sostenible en Costa Rica representa un avance importante al desarrollo de la región y en este sentido puede considerarse un caso exitoso de desarrollo; sin embargo nos parece que aún hay mucho camino por recorrer hacia la total sostenibilidad.

2. No es posible afirmar que el programa de turismo sostenible de Costa Rica sea un modelo que pueda aplicarse con éxito en toda la región latinoamericana. América Latina es un región que comparte infinidad de elementos pero que también tiene importantes diferencias, pensar que puede reproducirse tal cual un modelo en toda la región es caer en el mismo error en el que se cae cuando se intentaron aplicar uniformemente modelos europeos de desarrollo o teorías filosóficas o sociológicas. A América Latina se le debe pensar como una región que comparte muchas diferencias y en este sentido deben aplicarse los modelos. Podemos decir que, en general, todos los países de la región tienen las capacidades legislativas y políticas de establecer un programa de la envergadura del de Costa Rica y esto es ya un elemento a favor. Otro elemento en común tiene que ver con la enorme riqueza, no sólo natural, sino cultural con la que cuenta la región, siendo estos enormes potenciales de desarrollo turístico. Lo anterior significa ya ventajas para poder desarrollar un modelo de turismo sostenible en América Latina, ¿qué elementos faltan?

En primer lugar, Costa Rica tiene una tradición democrática que no comparte con todos los países de la región. En el tercer capítulo aprendimos que Costa Rica es una excepción a la regla de la violencia posterior a la independencia y a las dictaduras durante el siglo XX, además los gobernantes buscaron superar las crisis mediante reformas a favor de la sociedad, cosa que no ha pasado ni pasa en otros países de la región. Sin el antecedente de una tradición democrática nos parece complicado implementar un modelo de desarrollo que requiere un buen manejo de los recursos, una visión de compromiso para con la sociedad e instituciones fuertes, aquello que se ha llamado gobernanza.

El turismo en Costa Rica ha logrado mantenerse como una actividad en constante crecimiento a través de, por lo menos, 40 años. Para mantener una actividad en constante crecimiento se requiere algo más que mera constancia, se requiere de un proyecto de nación que esté bien encaminado hacia una meta meta particular y compartida. Costa Rica ha mantenido la idea del turismo como polo de desarrollo y bajo este propósito ha ido adecuando su legislación y accionar, innovando y cambiando cuando ha sido necesario y, sobre todo, atendiendo a las críticas, aprendiendo de los errores y siendo coherente con su discurso y el de los organismos internacionales. Creemos que no todos los países del resto de la región comparten este importante elemento.

Para finalizar es necesario plantear una visión positiva de todo el proceso y resultados de la investigación. Creemos que el programa de turismo sostenible de Costa Rica no alcanza a ser completamente sostenible; sin embargo es parte fundamental de un tránsito que puede llevar a la sostenibilidad del desarrollo. Podemos apreciar un avance tremendo en la construcción de herramientas legales que regulen la actividad bajo los criterios de la sostenibilidad, así como en la creación de instituciones e implementación de políticas que recorran el camino de lo sostenible. Tenemos también crecimiento económico sostenido de la actividad, un programa bastante eficiente de conservación ambiental y buen desarrollo social. Hace falta avanzar en el combate de ciertos puntos débiles que manifiestan los críticos y que presentamos al final del cuarto capítulo: un reparto equilibrado de los beneficios de la actividad, mejorar la protección de los recursos naturales y promover el desarrollo local principalmente.

El modelo costarricense no puede copiarse en el resto de los países latinoamericanos pero es un ejemplo más adecuado y adecuable del camino que la región puede tomar hacia un modelo desarrollo sostenible. Es necesario considerar contextos específicos y esto es un reto para académicos y tomadores de decisiones, adecuar un modelo a una realidad particular no es sencillo pero hay ya bastantes elementos que sabemos que deben conservarse y, en el caso del desarrollo sostenible, estos elementos son muy claros: economía, sociedad y medio ambiente, el equilibrio entre éstos es la meta que todos deben proponerse. Los países latinoamericanos deberían acercarse y aprender de las experiencias de sus vecinos, esto con el fin de alcanzar el tan anhelado desarrollo regional.

Quedan pues de Costa Rica ejemplos de que el desarrollo sostenible es posible para ella y para Estados, gobiernos, instituciones, académicos, estudiantes e individuos, quedan también los errores que debe corregir y que deben evitarse al momento de implementar un modelo de desarrollo sostenible.

Creemos que la sostenibilidad no es una meta exclusiva del desarrollo, ésta es aplicable y debería estar presente en todos los aspectos de la vida de las personas, sólo así es posible una vida mejor. Pero sólo puede lograrse cuando haya un equilibrio entre los tres factores que ya hemos mencionado, Costa Rica ha avanzado en el logro de este equilibrio pero en muchos aspectos se ha quedado corta, América Latina debe mirar hacia esta experiencia y mejorarla.

Bibliografía

1. Aguilar, Grethel y Iza, Alejandro (2005). Manual de derecho ambiental en Centroamérica. San José: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
2. Altés, Carmen (2006) El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
3. Annual Report 2012. World Tourism Organization: España.
[http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual report 2011.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual%20report%202011.pdf)
4. Astorga, Alian. Fracaso de las políticas ambientales en Costa Rica, causas y consecuencias. Hablando Claro. Costa Rica, <http://www.hablandoclarocr.com/index.php/hablando-juntos/sostenibilidad/1007-fracaso-de-las-politicas-ambientales-en-cr-causas-y-consecuencias>
5. Aylward, B., Alien, K., Echeverría, J. et al. (1996) Sustainable ecotourism in Costa Rica: the Monteverde Cloud Forest Preserve. *Biodiversity and Conservation* 5: 315.
6. Barrantes, Gerardo (2000) Aplicación de incentivos a la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. Costa Rica: Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)
7. Bien, A. (2010). El ecoturismo forestal como influencia positiva en el desarrollo social y ambiental de Costa Rica. *Unasyuva*, 236, Vol. 6. 49-53.
8. Blengio Valdés, Mariana (2002). Derecho humano a un medio ambiente sano. Uruguay: Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo.
9. Brañes, Raúl (Sin fecha). La fundación del derecho ambiental en América Latina. PNUMA.
10. Bravo Chacón, Juan (2002) Geografía turística de Costa Rica. Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje.
11. Campbell, Lisa M. (2002). Conservation narratives in Costa Rica: conflicto and co-existence. *Development and change* Vol. 33, 29-56. Institute of Social Studies. Oxford: Blackwell Publishers.
12. Caroline J. Stem , James P. Lassoie , David R. Lee & David J. Deshler (2003) How 'Eco' is Ecotourism? A Comparative Case Study of Ecotourism in Costa Rica, *Journal of Sustainable Tourism*, 11:4, 322-347
13. Chaves, Silvia. (2005). Los 10 años de la ley orgánica del ambiente: logros y perspectivas.
14. Chen Mok, S. (2005). Turismo y ambiente: un potencial para el desarrollo económico para Costa Rica. *Reflexiones* 84 (2): 25-37.
15. Chen Mok, S. y García Cousin, K. (2009) Puntarenas y el turismo: ¿qué ha pasado con la “Perla del Pacífico”? En: *Inter Sedes* Vol. VIII (15-2007) 109-131.

16. Cohén, E. Y Martínez, R. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. CEPAL.
17. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1992). *Nuestro Futuro Común*. Madrid: Alianza Editorial.
18. Conte Grand, Mariana, & D'Elia, Vanesa. (2008). La política ambiental en América Latina y el Caribe. *Problemas del desarrollo*, 59(154), 111-134.
19. De Vengoechea, Alejandra (2012). *Las cumbres de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Colombia: Proyecto Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert - FES.*
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-energiayclima/09155.pdf>
20. Dobles, Roberto (2016). Costa Rica ya no logrará ser carbono neutral en el 2021. *La República*.
<https://www.larepublica.net/noticia/costa-rica-ya-no-lograra-ser-carbono-neutral-en-el-2021> -i
21. Dourojeanni, Axel (1999) *La dinámica del desarrollo sustentable y sostenible*. CEPAL.
22. Dresner, Simón (2008). *The principles of sustainability*. UK: Earthscan.
23. Evans, Sterling. (2010). *The Green Republic: a conservation history of Costa Rica*. Texas: University of Texas Press.
24. Fernández, Lilia, & Gutiérrez, Mirella. (2013). Social, Economic and Environmental Welfare for Present and Future Generations. *Información tecnológica*, 24(2), 121-130.
25. Fernández, Marta (2016). *Islandia y Costa Rica ya han dicho adiós a los combustibles fósiles*. *El Boletín*, año XXV. Madrid.
26. Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (Coord.) (2005), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrua, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
27. Fuenmayor, Jennifer; Paz, Johnny (2006). *Desarrollo sustentable y sostenible a partir del proceso de descentralización en Venezuela: El caso de la Gobernación del Estado Carabobo*. *Revista Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, v. 11, n. 35.
28. Gabaldón, Amoldo y Rodríguez Manuel (2002). *Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿Hay motivos para estar satisfechos?*
29. García Flénao, L. (2011). *Teoría del desarrollo sostenible y legislación ambiental colombiana. Una reflexión cultural*. *Revista De Derecho*, 20(20).
30. Granados Sánchez, Jesús (2011). *Manual de medio ambiente y sostenibilidad*. Madrid: Dykinson.
31. Guereña, A. (2006). *Auge del turismo rural comunitario en Costa Rica*. *Ambientico* N° 150 14-18
32. Gutiérrez Garza, Esthela y Édgar González Gaudiano (2010). *De Las Teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable: construcción de un enfoque multidisciplinario*. México: Siglo XXI.

33. Huertas, G. y Sauma, P. (2015). índice de Desempeño Ambiental. Costa Rica: Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica.
34. Instituto Costarricense de Turismo (2002). Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012
35. Instituto Costarricense de Turismo (2010) Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016
36. Ivars Baidal, Josep A. (2001). Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.
37. Jacobson, S. y Robles, R. (1992). Ecotourism, sustainable development, and conservation education: Development of a tour guide training program in Tortuguero, Costa Rica. *Environmental Management* 16, 6, 701-713.
38. Jafari, Jafar (2005) El turismo como disciplina científica, *Política y Sociedad*, Vol. 42 Núm. 1.
39. Jankilevich, S. (2012). Las cumbres mundiales sobre el ambiente Estocolmo, Rio y Johannesburgo 30 años de Historia Ambiental. Documento de Trabajo N° 106, Universidad de Belgrano.
40. Janoschka, Michael (2011): "Imaginario del turismo residencial en Costa Rica. Negociaciones de pertenencia y apropiación simbólica de espacios y lugares: una relación conflictiva". En Mazón, Tomás; Huete, Raquel y Mantecón, Alejandro (Eds.) *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencial*. Santander: Milrazones, pp. 81-102.
41. Korstanje, Maximiliano (2011) ¿Qué es el turismo? *Revista de investigación en turismo y desarrollo local*. IV, 9.
42. Kwaw S. Andam, Paul J. Ferraro, Katharine R. E. Sims, Andrew Healy, and Margaret B. Holland (2010). Protected areas reduced poverty in Costa Rica and Thailand. *PNAS* 107 (22).
43. Lehoucq, F. (1996). The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica. *Journal of Latin American Studies*, 28(2), 329-355.
44. López Palomeque, F. (1993). Modalidades turísticas y tipologías de espacios turísticos. *Papers de Turisme*, 11.
45. Lozano, B. (2009) *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: Dykinson.
46. Mateo, Nicolás. Wild biodiversity: the last frontier? The case of Costa Rica en Bonte- Friedheim, C. y Sheridan, K. (1997) *The Place of agricultural research*. The Hague: International Service for National Agricultural Research.
47. Me Dermott, Anthony Goebel; (2008). Las imperiosas rutas del "progreso". *Historia ambiental, representaciones sociales y exploración decimonónica: elementos conceptuales y empíricos para*

- el estudio del imaginario ambiental de la Costa Rica del siglo XIX. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Agosto-Febrero, 24-53.
48. Melgosa Arcos, Francisco Javier (2006). *Del desarrollo sostenible al turismo sostenible. La integración del medio ambiente en el sector turístico*. Universidad de Salamanca.
 49. Ministerio de Ambiente y Energía, Marco jurídico, 2015.
<http://www.minaet.go.cr/index.php/es/2012-06-08-20-19-22/marco-juridico>
 50. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica.
 51. Molina, E. y Rodríguez, S. (1991) *Planificación Integral del Turismo: un enfoque para Latinoamérica*. Trillas. México.
 52. Moragrega Martín, Laura (2004) *Tourist Expansion and Development of Rural Communities*. *Mountain Research and Development* 2004 24 (3), 202-205
 53. Moreno, Catalina y Eduardo Chaparro Ávila (2008) *Conceptos básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera en los países andinos*. Chile: CEPAL.
 54. Molina Jiménez, I., & Palmer, S. P. (1997). *Historia de Costa Rica : breve, actualizada y con ilustraciones*. San José, Costa Rica : Universidad de Costa Rica.
 55. Morrillo Moreno, Marysela Coromoto (2011) *Turismo y producto turístico. Evolución, conceptos, componentes y clasificación*. *Visión Gerencial* 10, 1. Venezuela 135-158.
 56. Norma Internacional ISO 9000 (2005)
 57. Normas ISO 14000
 58. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016) *Tendencias y políticas de turismo de la OCDE 2016, resumen*.
 59. Organización de Estados Americanos (1996). *Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas*. [http://www.summit-americas.org/summit sd/summit sd poa sp.pdf](http://www.summit-americas.org/summit%20sd/summit%20sd%20poa%20sp.pdf)
 60. Organización de Estados Americanos. (1996) *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*
[http://www.summit-americas.org/summit sd/summit sd dec sp.pdf](http://www.summit-americas.org/summit%20sd/summit%20sd%20dec%20sp.pdf)
 61. Organización Mundial del Turismo. (1980). *Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial*.
 62. OMT (1982) *Documento de Acapulco*.
 63. OMT (1985) *Carta del Turismo y Código del Turista*, [http://www.apiepr.org/files/carta- codigo-turista.pdf](http://www.apiepr.org/files/carta-codigo-turista.pdf)
 64. OMT (1989) *Declaración de la Haya sobre Turismo*.
[http://www.eunwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations. 1989.15.6.1](http://www.eunwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1989.15.6.1)

65. Organización Mundial del Turismo (1992) Anuario de estadísticas de turismo.
66. OMT (1995) Carta del Turismo Sostenible.
<http://www.eunwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1995.21.15.1>
67. OMT-ONU. (1999) Código ético mundial para el turismo.
68. Organización Mundial del Turismo (2013) Turismo en las Americas. España.
69. Organización Mundial del Turismo (2014) Cifras del Panorama OMT del turismo internacional, edición 2014.
70. OMT (2015). UNWTO A MÉRICA S.
<http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/americasnewsdec2015.pdf>
71. Organización de las Naciones Unidas (1972) Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. <http://www.ambiente.gov.ar/cursoea/descargas/M4lc8.pdf>
72. ONU (1982) Carta Mundial de la Naturaleza. <http://biblio.iuridicas.unam.mx/libros/l/356/l6.pdf>
73. ONU (1992) Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
74. ONU (1992) Convenio sobre la Diversidad Biológica, <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
75. ONU (2002) Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.
76. ONU (2015) Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe 2015. Nueva York: ONU.
<http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015-spanish.pdf>
77. Palmer, S. y Molina, I (Ed). (2004). The Costa Rica reader: history, culture, politics. Durham: Duke University Press.
78. Parlatino (2008) Ley Marco del Desarrollo y Promoción del Ecoturismo Comunitario.
<http://www.parlatino.org/pdf/leyesmarcos/leyes/lev-desarrollo-promocion-ecoturismo-pma-5-dic-2008.pdf>
79. Pérez Brignoli, Héctor. (1997). Breve historia contemporánea de Costa Rica. México : Fondo de Cultura Económica.
80. Pratt, Lawrence. (2002). Logros y retos del turismo costarricense.
81. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Legislación Nacional de países de Latinoamérica y el Caribe: obligación de presentar información actualizada sobre el Estado del Ambiente (EDA).I.
82. Quesada A., Gabriel. (2009). Garantías Ambientales en la Constitución: Un nuevo modelo ecológico-político para Costa Rica y el resto del mundo. *Revista de Biología Tropical*, 57(3), 461-472.

83. Ramírez Cover, A. y Mora Moraga, F. (2009). Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, 2009.
84. Rankin, Monica A. (2012). The history of Costa Rica. Estados Unidos: Greenwood.
85. República de Costa Rica (2010). Compendio de Legislación Ambiental. <https://www.poder-judicial.go.cr/escuelaiudicial/documentos/manuales%20derecho%20ambiental/Compendio%20Costa%20Rica%20Final%202010.pdf>
86. Rodríguez-Becerra, M. Espinoza, G. (2002). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo.
87. Rojas Franco, Enrique. Régimen jurídico de la actividad turística en Costa Rica. En: Fernández Ruiz, Jorge. (2016) Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo- terrestre. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 513-514
88. Rojas Orozco, Comelio. (2003). El desarrollo sustentable, nuevo paradigma para la administración pública. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
89. Rojas Pinilla, Humberto (2009). Entre lo ideal y lo real; ¿los cambios en los enfoques propuestos de turismo rural sostenible desde la Organización de las Naciones Unidas contribuirían al desarrollo rural territorial? Cuadernos de desarrollo rural 6, 62. Bogotá.
90. Roorda, Niko (2012). Fundamentals of sustainable development. Great Britain: Routledge.
91. Salinas Chavez, Eduardo (2006). Turismo y sustentabilidad. De la teoría a la práctica en Cuba. Cuadernos de Turismo 17.
92. Sancho, Amparo (2008). Introducción al Turismo. OMT.
93. Seidl, A. Guiliano, F. y Pratt, L. (2006). Cruise tourism and community economic development in Central America and the Caribbean: the case of Costa Rica. Revista Pasos, 4, 2,213-224.
94. Sistema de Integración Centroamericana (1994) Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica
95. Sistema de Integración Centroamericana (1994) Compromisos en materia de medio ambiente y recursos naturales Volcán Masaya, Nicaragua
96. Sistema de Integración Centroamericana (1996) Declaración de Montelimar.
97. Sistema de Integración Centroamericana (2002) Declaración de San José
98. Solano, J. y Villalobos, R. (2001). Aspectos Fisiográficos aplicados a un Bosquejo de Regionalización Geográfico Climático de Costa Rica. Tópicos Meteorológicos y Oceanográficos. 8(1):26-39.
99. Torres Carral, Guillermo (2009). El desarrollo sustentable en México (Visión crítica hacia un desarrollo compatible). México: Universidad Autónoma Chapingo.

100. Valenzuela, A., Majano, A., Jáger, U. y Kilian, B. (2013). La política de turismo sostenible en Costa Rica como fuente de innovación para servicios de hospitalidad: Innovación y Productividad en el Sector Servicios. Costa Rica: Centro de Investigaciones Económicas.
101. Van Noorloos, Femke. (2013) ¿Un lugar en el sol y para quién? El turismo residencial y sus consecuencias para el desarrollo equitativo y sostenible en Guanacaste, Costa Rica. Opiniones en Desarrollo, Programa de Turismo Responsable 15 1-45.
102. Vandegrift, Darcie. (2008). Global Restructuring, the Tourism Industry, and Women Workers in Caribbean Costa Rica. GENDER & SOCIETY, Vol. 22 No. 6, December 2008 778-798.
103. Vasconcelos, K; Balbastre, F y Redondo, A. (2011). La CSTfacilita la certificación ISO 9000: el caso de! HPL. Ciencias Económicas 29, 1.

Recursos digitales

Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/>

Certificación para la Sostenibilidad Turística en Costa Rica, <http://www.turismo-sostenible.co.cr/> Índice de Desempeño Ambiental, <http://epi.yale.edu/>

Instituto Costarricense de Turismo, <http://www.ict.go.cr/es/>

Instituto Nacional de Biodiversidad. <http://www.inbio.ac.cr/>

Ministerio de Ambiente y Energía, <http://www.minaet.go.cr/index.php/es/>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica <http://www.mideplan.go.cr/> Organización de Estados Americanos, <http://www.oas.org/es/>

Organización Mundial del Turismo, <http://www2.unwto.org/es> Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/index.html> Programa Bandera Azul Ecológica, <http://banderaazulecologica.org/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://hdr.undp.org/es>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, <http://www.unep.org/spanish/> Real Academia Española, <http://www.rae.es/>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, <http://www.gob.mx/semarnat> Sistema de Integración Centroamericana, <http://www.sica.int/>