



Sistematización de la experiencia

Participación del Consorcio Panameño Alianza Bocas
en el proceso de ordenamiento territorial

Ileana Gómez, Susan Kandel y Wilfredo Morán



Sistematización de la experiencia

Participación del Consorcio Panameño Alianza Bocas
en el proceso de ordenamiento territorial

Sistematización de la experiencia

Participación del Consorcio Panameño Alianza Bocas
en el proceso de ordenamiento territorial

Ileana Gómez, Susan Kandel y Wilfredo Morán

La designación de entidades geográficas y la presentación del material en este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área; ni de sus autoridades referente a la delimitación de sus fronteras y límites. Los puntos de vista que se expresan en esta publicación no reflejan necesariamente los de la UICN.

Esta es una publicación del Proyecto Alianzas, ejecutado por la UICN con el apoyo del Gobierno de Noruega.

Publicado por: UICN, Oficina Regional para Mesoamérica y la Iniciativa Caribe. San José, Costa Rica.

Derechos Reservados: © 2009 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza considera de vital relevancia que las personas, sociedades y organizaciones alcancen el mayor conocimiento sobre los temas ambientales y sociales que circunscriban el desarrollo sostenible de la región. La posibilidad de manejar información y utilizarla no solo es una herramienta imprescindible para la toma de decisión, sino también para abogar por sociedades más justas y equitativas con poder de incidencia para la gestión sostenible de los ecosistemas que permiten la vida.

En este sentido, las publicaciones generadas en el marco del Proyecto Alianzas son posibles de reproducir sin previo permiso institucional, siempre y cuando no se cambien los derechos de autor, ni sus contenidos sean utilizados con fines comerciales o sus textos sean alterados con propósitos ajenos a su misión y objetivos.

Citación: Ileana Gómez, Susan Kandel y Wilfredo Morán. (2008) Sistematización de la experiencia de participación del Consorcio Panameño Alianza Bocas en el proceso de ordenamiento territorial. Costa Rica. UICN. 38 pp

ISBN: 978-9968-938-38-9

Sistematización: Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA)

Revisión técnica: Jackie Siles, Guiselle Rodríguez

Fotos internas y de portada: Ángel González Díaz. La fotografía de portada se titula "Esto era un humedal", fue tomada en Sunset Point, Bocas del Toro. Muestra cómo se dragó para formar dos canales con agua de mar, con el fin de que los botes lleguen directamente a los proyectos que allí se construirán.

Diagramación e impresión: Diseño Editorial S.A. www.kikeytetey.com

Disponible en: UICN/Oficina Regional para Mesoamérica y la Iniciativa Caribe
San José, Costa Rica
Tel: ++506 2241 0101 Fax: ++506 2240 9934
Email: mesoamerica@iucn.org
www.iucn.org/mesoamerica

Este libro ha sido impreso en papel bond 75 grs. (páginas interiores) y couche 250 grs. (portada).

Contenido

Introducción	5
Bocas del Toro dentro del contexto de la conservación, la dinámica inmobiliaria y el turismo	7
Elementos que contribuyen a la aceleración, desaceleración y/o reconversión de las dinámicas territoriales de Bocas del Toro	10
Alianza Bocas como actor en el proceso social para el ordenamiento del territorio	13
La formación de la acción colectiva en el archipiélago	13
Construyendo una respuesta común frente al desarrollo inmobiliario	16
1. El Consorcio ha estimulado las vinculaciones entre actores territoriales hacia un fin común promoviendo un ejercicio de democracia participativa.....	16
2. El Consorcio ha canalizado la movilización de recursos: comunicación y recursos humanos para la incidencia	18
3. El Consorcio ha posibilitado avanzar hacia la definición de estrategias de acción e instrumentos para la gestión del territorio	20
El Panorama institucional gubernamental.....	23
Lecciones y retos para la gestión de un territorio globalizado.....	27
Lecciones y Recomendaciones para la nueva fase de trabajo del Consorcio Alianza Bocas	33
Bibliografía.....	35

Introducción

La historia del Consorcio Alianza Bocas está vinculada a la creación del Proyecto Alianzas desarrollado por la UICN Mesoamérica con el apoyo de la cooperación del Gobierno de Noruega. En el marco de este proyecto se definió una clara orientación hacia el desarrollo de la capacidad y el empoderamiento de la organización local para lograr la gestión de los ecosistemas claves en una forma sustentable. La idea del programa se inscribe en la puesta en práctica de una política territorializada de la gestión ambiental, definiendo áreas geográficas prioritarias, a partir de la consideración de determinados ecosistemas críticos: costeros, humedales y bosques. Desde este enfoque la gestión de los territorios se construye en espacios concretos y actores reales, lo cual sólo es posible si se favorece el control y la participación de los habitantes (Giro, 2007).

La política territorializada del programa definió una idea amplia de la participación local, al considerar que esta se construiría integrando a la diversidad de actores del territorio, a partir de establecer y fortalecer consorcios de organizaciones locales que pudieran desarrollar la capacidad para sostener en el tiempo la conservación de los recursos naturales de sus territorios, mediante una gestión ambiental sustentable (Alvarado 2008). De esta manera el núcleo social que dinamizaría la participación local estaría formado por un actor territorial multisectorial, bajo la figura

de “Consorcio” que implicaba la implementación de la acción coordinada e interactiva de los diversos sectores del territorio. Otro elemento clave del programa ha sido la promoción del empoderamiento del actor territorial, buscando el impacto de acciones localizadas, y dando a las organizaciones locales una mayor voz con respecto a asuntos y políticas locales. Punto que cobra especial relevancia en un territorio como Bocas del Toro donde las agendas de la conservación y más recientemente las políticas de turismo y el acelerado desarrollo inmobiliario asociado a este, se presentan como los espacios de negociación sobre los cuales los actores locales construyen sus estrategias de incidencia y definen su modelo de gestión territorial.

Este documento de sistematización busca entender mejor la actuación del Consorcio Alianza Bocas frente al contexto de transformaciones que enfrenta el archipiélago de Bocas del Toro, en particular por los cambios producidos por el turismo, como dinámica vinculada con el proceso de globalización y la forma en que esta dinámica va redefiniendo al actor territorial y sus posibilidades de incidencia. Se analiza también el panorama institucional gubernamental, como condicionante del proceso. Al final se presentan las lecciones del proceso, que deberían convertirse en futuros retos para los actores del territorio.

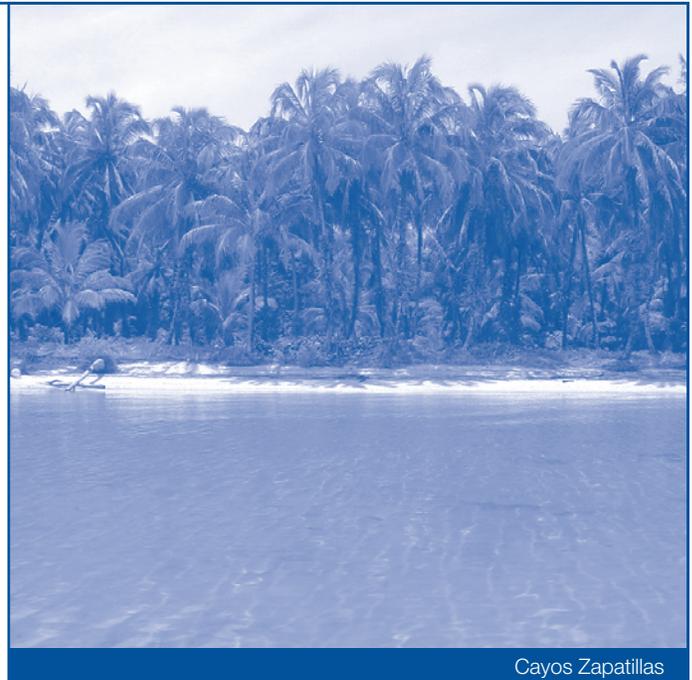
Bocas del Toro dentro del contexto de la conservación, la dinámica inmobiliaria y el turismo

Descripción General del Archipiélago de Bocas del Toro

El archipiélago de Bocas del Toro forma parte de la provincia de Bocas del Toro, en el extremo norte occidental de Panamá, limitando con Costa Rica y sobre la costa del Mar Caribe. El archipiélago incluye 9 islas, 51 cayos con nombre y, aproximadamente, 200 cayos sin nombrar (Gordon, 1982; Bossung & Parker, 1998). El archipiélago se caracteriza por su alta diversidad biológica y complejidad estructural, con un gran número de ecosistemas que se juntan en una área relativamente pequeña, entre ellos arrecifes coralinos, manglares, praderas de hierbas marinas, fondos de fango y arena, costas rocosas, bosques de islas, playas arenosas, estuarios, bosque tropical húmedo y un clima tropical húmedo (Tosi, 1971).

Se considera que esta provincia estuvo poblada inicialmente por grupos indígenas cuyos descendientes directos son los actuales Ngöbe y Bugle (Young, 1980) y Teribes (Von Chong & Ortíz, 1982). En el pasado, esta provincia fue testigo del flujo de inmigrantes de diversos grupos étnicos que la convirtieron en un área de especial interés. Entre estos grupos sobresalen los negros de origen afrocaribeño (Carrión de Samudio, 1992), los mestizos “colonos del interior” (Gordon, 1982) o “latinos” (Heckadon, 1993) de origen campesino, los indígenas Teribe y los indígenas Emberá-Wounan y Kunas (Burgois, 1989), al igual, que un reducido grupo de inmigrantes chinos de origen cantonés (Gordon, 1982; Boussung & Parker, 1997). Más recientemente, la composición de la población local se está transformando a partir de una mayor presencia de extranjeros residentes.

Históricamente, los pobladores de las islas han dependido de los recursos marinos, especialmente de peces, tortugas, caracoles y langostas. Sin embargo, estos recursos cada vez se reducen más debido al incremento de la población en la región, a la alta demanda de estos recursos en el mercado internacional y nacional y, por consiguiente, al aumento en la intensidad de explotación de estos recursos. Las principales fuentes de empleo en la provincia de Bocas de Toro han sido las plantaciones de banano (Chiriquí Land Company) con más de 100 años de presencia en la provincia y recientemente el trasiego de petróleo, a través de la provincia de Chiriquí y Bocas del Toro (Gordon, 1982; Moore, 1985; Stephens, 1987). Sin embargo el archipiélago de Bocas del Toro fue un eje marginal de las actividades bananeras durante una significativa parte del siglo XX. Aparte de estas fuentes de empleo, más de la mitad de la población de Bocas del Toro ha reportado como principal ocupación las actividades de la agricultura y ganadería (sobre todo en tierra firme), la pesca (sobre todo en el área costera y en el archipiélago) y en menor proporción la cacería y la silvicultura (Del Cid, 1997). Hoy en día, el archipiélago de Bocas del Toro representa una de las regiones de mayor crecimiento económico en la zona Noroccidental de Panamá debido al crecimiento de las actividades comerciales, turísticas y de bienes raíces.



Cayos Zapatillas

Fuente: Resumen elaborado a partir de los documentos: Evaluación Ecológica Marina del Parque Nacional Marino Isla Bastimentos, y Caracterización Socioeconómica y Análisis de Situación del Distrito de Bocas del Toro.

En las últimas décadas, el territorio del archipiélago de Bocas del Toro ha estado en la mirada de otros. Por sus atractivos naturales, paisajísticos y culturales captó los intereses de múltiples actores de la conservación, pero más recientemente y con mayor velocidad, se ha convertido en el eje principal de acumulación para inversionistas de turismo y desarrollo inmobiliario. Estos actores están moldeando el proceso de gestión del archipiélago; los primeros a partir de la huella que han dejado en los actores locales, y los segundos, están provocando fuertes transformaciones en el uso y control de los recursos del territorio.

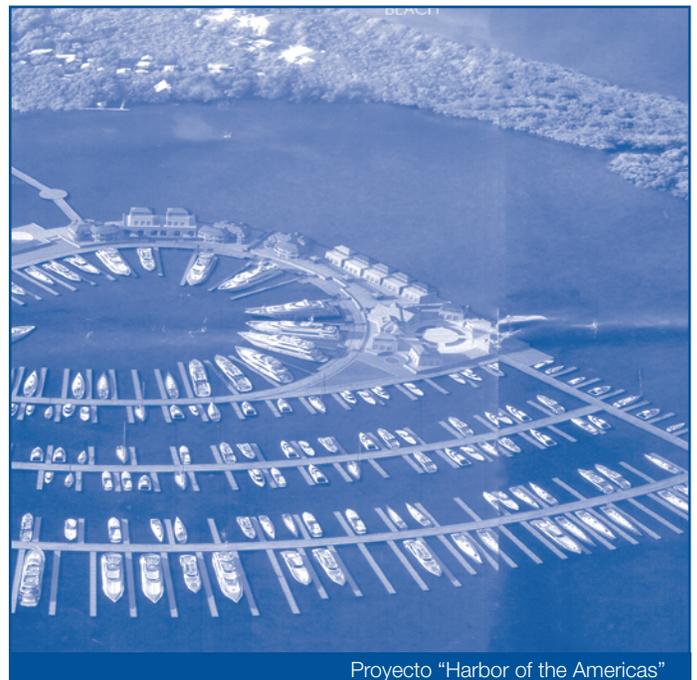
Actualmente Bocas del Toro refleja la vivencia de los espacios que ya son conocidos como “glocales”, o sea que tienen que ser entendidos como globalizados y localizados a la vez (Bebbington, 2007). En este sentido se entiende que en el espacio territorial se expresan las tensiones sobre qué tipo de relación debe existir entre la sociedad, los recursos naturales y las formas de gobernarlos. La forma en cómo la agenda ambiental ha definido la conservación de los recursos naturales del territorio y, últimamente, las políticas de turismo y el desarrollo inmobiliario asociado al turismo se presentan como los espacios de negociación sobre los cuales los actores locales construyen sus estrategias de incidencia y definen su modelo de gestión territorial.

La agenda ambiental, que ha sido promovida por los grandes actores de la conservación en las últimas décadas, ha contribuido enormemente a una mayor preocupación y consciencia por la sostenibilidad de los ecosistemas a partir de un buen manejo de los recursos naturales. Sin embargo, los modelos de gestión de la conservación predominantemente buscaban regular el manejo de recursos a partir del control del acceso a los espacios de conservación y la limitación del manejo de recursos comunes (Gómez, 2007). Es solamente en los años más recientes, que los discursos de conservación han incorporado enfoques más inclusivos, que reconocen la importancia de la participación de las comunidades locales en el manejo y gestión de los recursos naturales. Todavía prevalecen acciones que tienden a anteponer las metas de la conservación a las necesidades y estrategias de medio de vida de los actores locales (Gómez, 2007). Esta herencia, si bien ha sido exitosa en desacelerar el proceso de destrucción de importantes recursos naturales y levantar una consciencia ambiental, también ha dejado fuertes recelos legítimos por parte de habitantes locales y pueblos originarios en cuanto a si sus intereses están plenamente representados en los esfuerzos de conservación.

En el archipiélago todavía prevalece esta desconfianza, lo cual sin duda afecta los procesos organizativos que buscan construir una gestión territorial endógena, la cual generalmente presenta tiempos más largos que la mayoría de proyectos que llegan a la zona.

“Yo no puedo estar involucrándome con algo que no tiene permanencia ...es incómodo,... yo estoy bien comprometido, pero lastimosamente yo no me quiero comprometer con una organización de conservación internacional, porque ellos a mí no me han demostrado compromiso. Entonces, ahora es difícil que me inviten a una reunión, y cuando yo veo el nombre de la ONG que me está llamando, yo no voy a trabajar, porque la experiencia mía me dice que yo voy a perder mi tiempo” (Habitante local).

Pero el aspecto más inmediato que está condicionando los esfuerzos de gestión en Bocas del Toro es la galopante dinámica de turismo y el desarrollo inmobiliario que esta experimentando la región y en particular el archipiélago. El turismo se ha convertido en un sector económico de gran importancia para la región. En el caso de Panamá es la segunda actividad económica más importante, generando más de 1,270 millones de dólares en divisas en el año 2006 (Román, 2008). Asimismo, en la última década han proliferado los llamados “resorts” de grandes cadenas hoteleras y los viajes en crucero, los dos modelos se basan en la promoción de



Proyecto “Harbor of the Americas”

instalaciones con todo incluido, lo que proporciona casi nulos encadenamientos con las economías locales (Román, 2008).

Asociado a este fenómeno, se ha empezado a manifestar un acelerado proceso de desarrollo y especulación inmobiliaria, relacionado con la promoción de segundas residencias o viviendas de retiro para extranjeros de clase media-alta, particularmente enfocados en el mercado de pensionados de los llamados “baby-boomers” de Norteamérica. Como resultado se han producido alzas dramáticas en los mercados de tierras en sitios particulares, tal como es el caso en Bocas del Toro. Desde la perspectiva de los pobladores esta dinámica es evidente. Como relata un habitante que vive en la calle principal de la isla Colón, su casa que en 1980 estaba valorada en unos \$1,500 actualmente tiene un valor de “*un cuarto de millón de dólares, mínimo, y con la estructura un medio millón, mínimo*”. Este mismo habitante relata como debido a este fenómeno “*el bocatoreño emigró y se fue a las grandes ciudades esperando jubilarse, retirarse y volver acá. Ahora se están dando cuenta que para ellos es imposible venir a insertarse en el lugar porque ya no tienen casa,... entonces ¿qué pasa? Se fueron pero no pueden volver porque el precio de la tierra y de las construcciones se ha disparado.*”

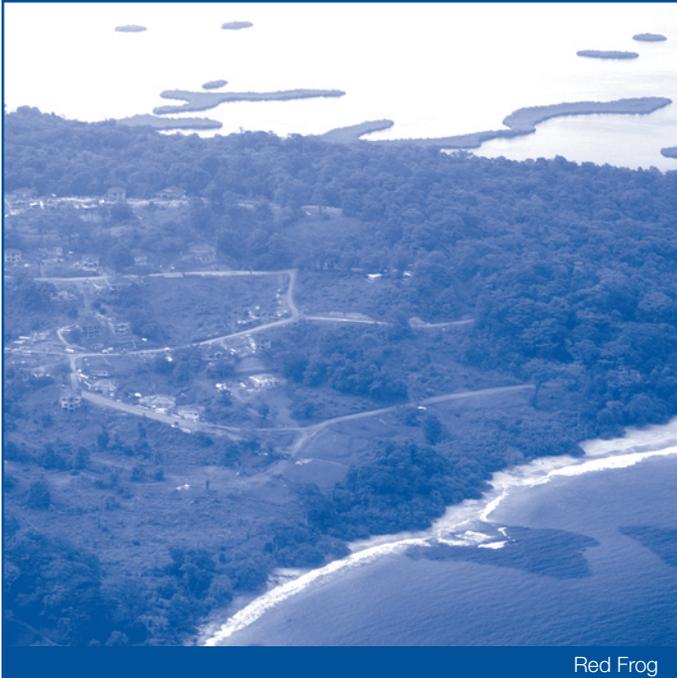
El ciclo de turismo y desarrollo inmobiliario que está experimentando la región contrasta con otras experiencias estudiadas de destinos turísticos, como se advierte en el artículo **Turismo y Desarrollo Inmobiliario en la Región Centroamericana**: “Las formas en que este fenómeno se despliega en la región no coincide con procesos analizados en otras partes del mundo —como España y México— donde se manifestaron, especialmente en sus primeras etapas de desarrollo, en destinos turísticos consolidados. En lo que sí coinciden es en la importancia que tienen los flujos de inversión externa directa como motor que impulsa este proceso” (Román, 2008). Asimismo, hay coincidencia de que en los territorios donde este fenómeno existe, se están experimentando fuertes cambios sociales, económicos y ambientales, con consecuencias mayormente negativas, lo cual plantea grandes desafíos para los actores locales que enfrentan y lidian con las metas de la gestión territorial sostenible.

Estos cambios económicos, sociales y ambientales son múltiples. En lo socio-económico, hay un aumento drástico en los costos de vida de la población local y en el desplazamiento en sus actividades económicas tradicionales. Como advierte un habitante: “*uno de los fenómenos increíbles que se han dado en el archipiélago es el alza del costo de la vida. El huevo que costaba un dólar la docena, ahora cuesta uno ochenta.*” Mientras que la construcción inmobiliaria y de segundas

residencias y la actividad turística abren nuevas oportunidades de empleo, estos tienden a ser empleos temporales, escasos y/o de baja remuneración como en el caso de la construcción y de los servicios domésticos y trabajo en hotelería. Esta combinación de cambios en las actividades económicas no recompensa los incrementos en los costos de vida, lo cual aumenta las brechas socio-económicas dentro de la población. Para los habitantes locales las brechas propician mayores problemas, dando paso a un círculo vicioso: “*Acuérdese de que estamos hablando de lugares (en el extranjero) donde tienen salarios de \$2,000, \$3,000, \$5,000, \$10,000, \$12,000 dólares y nosotros estamos hablando de salarios de \$200 dólares. Aquí, nosotros, el que más gana, están ganando (sic) \$12,000 dólares al año. Eso no tiene nada que ver, allá están hablando de \$80,000, \$60,000, \$100,000 dólares al año... Entonces, ellos tienen un poder adquisitivo totalmente diferente y, claro, si ellos quieren el huevo y están viendo que hay un problema en el mercado, por el abastecimiento de los huevos, y ellos pueden agarrar al chico y decirle: ‘Bueno, ¿en cuánto lo vendes?, tú lo vendes en un dólar, pues yo te voy a dar \$1.50’, porque a él no le cuesta eso, porque tiene un poder adquisitivo totalmente distinto.*”

Desde la perspectiva de las autoridades locales, los cambios significan mayores presiones y costos para la dotación de recursos e infraestructura básica (mejora de las redes viales, recolección de basura, limpieza y mantenimiento de las calles, alumbrado público, vigilancia policial, transporte público, etc.) para una población que sólo reside temporalmente en el sitio. Como afirma un especialista en el estudio del turismo, “en temporada baja se produce una clara infrautilización de servicios e infraestructuras y en temporada alta todo se ve desbordado por el elevado número de residentes” (Mazón 2006).

Desde la perspectiva ambiental, el archipiélago está compuesto por varios ecosistemas de alta diversidad que son caracterizados por su gran fragilidad, particularmente frente a procesos acelerados de crecimiento urbanístico. La construcción de proyectos habitacionales y marinas está generando serios impactos ambientales entre ellos la deforestación de zonas boscosas, y el deterioro de los arrecifes de coral (Gómez 2008). Un empresario de la construcción comenta “*hay una sedimentación de un nivel bastante alto, y eso es producto del movimiento de tierra para construir 64, 70, 80 villas con carreteras, piscinas y todo un montón de cosas (lo cual) es un atentado grave para un ecosistema tan sensible, tan frágil, como el de los archipiélagos*”.



Como tal, la gestión ambiental del archipiélago representa costos y cargas adicionales para las autoridades locales. A nivel de las comunidades, los desafíos ambientales representan nuevas fuentes de conflictos socio-ambientales. De hecho, uno de los más candentes problemas socio-ambientales en el archipiélago está relacionado con el servicio de abastecimiento de agua, produciendo grandes desbalances en la distribución entre los habitantes locales pobres y las personas en casas y hoteles dotados con grandes cisternas. Aparte de estas advertencias, el rápido desarrollo turístico e inmobiliario exponen al territorio a nuevos desafíos (tanto oportunidades como preocupaciones) para la integración social.

Elementos que contribuyen a la aceleración, desaceleración y/o reconversión de las dinámicas territoriales de Bocas del Toro

Diversos factores de contexto inciden en forma significativa en la trayectoria de cambios que está experimentando Bocas del Toro. Por una parte, a nivel de los cambios macroeconómicos la actual disputa por el valor agregado que ofrece el territorio —a partir del nuevo eje de acumulación asociado con el desarrollo turístico e inmobiliario— está siendo fuertemente impactada por la reciente crisis financiera mundial,

particularmente de Estados Unidos. Esta coyuntura puede servir como un respiro para los esfuerzos organizativos de planificación y construcción de instrumentos para una gestión territorial más equitativa y sostenible. Sin duda, la crisis ya está contribuyendo a la desaceleración de las actividades de construcción. Al respecto, un empresario local dedicado a la construcción afirma que *“todos los procesos de construcción y todos los proyectos en construcción están detenidos, por la recesión que existe, que no solo es en Panamá, sino que es a nivel mundial.”* Más generalmente la clara relación entre el flujo de turistas extranjeros con la situación económica en sus países de residencia, moderan las expectativas de crecimiento para los próximos años (Román, 2008).

Un segundo factor macro que probablemente regula a largo plazo la futura trayectoria del desarrollo turístico e inmobiliario para el archipiélago de Bocas del Toro es el escenario con relación al cambio climático, ya que el incremento de riesgos afecta directa y adversamente, tanto la oferta como la demanda de turismo y desarrollo inmobiliario. Ya es reconocido que la región es particularmente sensible a este fenómeno pues enfrenta con mayor frecuencia tormentas e inundaciones, y en el caso de las islas se esperan incrementos en los niveles del mar. Si bien hasta ahora Bocas del Toro no es un lugar con historia de catástrofes debidas a huracanes, el cambio climático que enfrenta el planeta podría modificar esta tendencia.

Por otra parte, existe una serie de elementos, más bien del contexto institucional nacional, que contribuyen a la configuración y ritmo de las dinámicas actuales en Bocas del Toro. Adentro de estos elementos es primordial entender el régimen de políticas y normas regulatorias asociadas al desarrollo turístico e inmobiliario, que resalta la importancia del rol del gobierno central. La existencia o ausencia de políticas, regulaciones e incentivos (ej. de ordenamiento territorial, exenciones fiscales, etc.) influyen en la dinámica del mercado turístico en la zona, y por ende en los impactos de estas. En Panamá, como en la mayoría de los países de la región, el gobierno central tiene un rol clave en definir muchas de las condicionantes que pueden provocar o frenar esta dinámica, mientras que la municipalidad tiene pocas competencias para incidir en esto; irónicamente carga con un mayor nivel de responsabilidad que se desprende de estas dinámicas (ej. tratamiento de desechos, creciente demanda de servicios, etc.). Como comenta el alcalde de Bocas del Toro, *“Panamá es un país bien centralista”*. El proceso de aprobación para la mayoría de los trámites asociados al desarrollo de este mercado está centralizado en la capital y tienden a favorecer

a los grandes inversionistas, quienes por economías de escala están más preparados para costear los procesos administrativos asociados a los diferentes trámites. El alcalde de Bocas del Toro explica cómo el gobierno local queda como la última instancia en el proceso y cuando finalmente el trámite llega a ellos se requieren herramientas y criterios sólidos para detener estos procesos:

“...Muchas veces los permisos vienen con el aval del IPAT, vienen con el aval de ANAM, con el estudio de impacto ambiental aprobado de ANAM y el MIVI y de último queda la alcaldía. Entonces, eso a veces nos causa a nosotros problemas, porque la gente ya viene con todos los sellos, con el estudio de impacto ambiental aprobado con infraestructura de tanta cantidad, de tanta altura, de tanto esto, y entonces, casi diciéndonos a nosotros tenemos que aprobar eso. El municipio lo que tiene bajo su herramienta es el poder de negar, pero para eso nosotros necesitamos tener sólidas posiciones ambientales para poder decidir algo o negar el permiso o modificar el proyecto y nosotros todavía tenemos cierta debilidad en ese sentido” (Eligio Binns, 2008).

Es importante tener en cuenta esta condicionante porque precisamente en la búsqueda de herramientas y aprovechando la oportuna coyuntura creada con la declaración de Ley 6, es que la municipalidad y el Consorcio Panameño Alianza Bocas identificaron la formulación y aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como un esfuerzo prioritario para apostar a la gestión territorial sostenible de la zona. La formulación y aprobación del POT permitiría contar con criterios y daría respaldo legal al gobierno local, permitiéndole parar actividades asociadas al desarrollo inmobiliario de la zona.

Otro elemento también relacionado con el régimen de política estatal es la aplicación o no de las políticas y normas regulatorias. En el caso de Panamá y específicamente en la zona de Bocas del Toro prevalece la corrupción y falta de aplicación de la ley. Como demuestra el comentario de un habitante: *“hay una ausencia del Estado, los puestos políticos son botines políticos para entrar en el juego del dinero, ese es un secreto a voces.”* Esta no es una situación distintiva, de hecho en el trabajo sobre **Turismo y Desarrollo Inmobiliario en la Región Centroamericana** la autora destaca que, “en Centroamérica el sector inmobiliario está altamente desregulado y las débiles capacidades de las instituciones del Estado (central o local) para vigilar el cumplimiento de normas facilitan un proceso desordenado de expansión de las áreas urbanas y de ocupación del territorio.

“Es particularmente preocupante la debilidad de las normas sobre ordenamiento territorial, evaluación del impacto ambiental de proyectos de diversa naturaleza y sobre el uso de la zona marítima terrestre” (Román, 2008). En el estudio **Caracterización Socioeconómica y Análisis de Situación del Distrito de Bocas del Toro**, se describe al ámbito institucional “de carácter deficiente e irregular” y se aborda la existencia de corrupción a varios niveles: “El espectacular desarrollo que se está generando en el archipiélago tiene como singular expresión los actos de corrupción que se están dando, no solo a nivel de las autoridades e instituciones, sino también en todas las esferas de la sociedad, comenzando por varios funcionarios públicos locales hasta funcionarios de más alta jerarquía.”

La situación precaria de derechos de propiedad es otro elemento que propicia prácticas de corrupción, y, relacionado a este, la especulación inmobiliaria que está afectando a Bocas del Toro. Las comunidades indígenas del archipiélago no tienen título de propiedad, en cambio tienen derechos posesorios. En gran parte esto se debe a patrones culturales donde el concepto de propiedad privada es ajeno y más bien los derechos están adquiridos en función de la pertenencia. En el caso de las comunidades Ngöbe, éstas no han seguido los pasos necesarios para legalizar sus tierras. El desconocimiento de la normativa legal y de los procesos necesarios para legalizar terrenos son otros factores que inciden en la falta de titulación por las comunidades indígenas (PROARCA, 2006). En la opinión de un abogado local, esta situación se presta a la especulación y al comercio ilegal de tierras:

“el derecho posesorio es un derecho que tiene que ver con la tenencia, con el que la posee, pero eso también se prestó para mucha especulación ¿Por qué? Porque, por ejemplo, hay un tipo que tiene un derecho posesorio sobre un pedacito a la entrada de la playa, ahí es donde él estaba, pero él se buscó un lugar inmenso en la selva acá de 60 hectáreas, entonces le vendía 60 hectáreas de derecho posesorio al extranjero, pero en realidad él estaba nada más en posesión de un pedacito. Entonces, la gente de los bienes raíces se dio cuenta de eso rápidamente. ... el extranjero comenzó a crearle a la gente expectativas de esa reventa, entonces todo el mundo se puso en ese tren de vender, y ahí fue, en ese momento es que las mejores propiedades quedan en manos del extranjero” (Raúl Houlstan, 2008).

Actualmente en el archipiélago prevalecen los derechos posesorios y los derechos conseguidos a partir de concesiones. La autoridad de otorgar el derecho de

concesiones de tierras nacionales reside en el gobierno central. El gobierno local posee un ejido municipal, pero está limitado a la ciudad y al pueblo de Bastimento. Aparte de estas tierras, la municipalidad no tiene injerencia sobre la tenencia en el territorio. Con respecto a las concesiones, el alcalde Binns explica que *“quien decide sobre la tierra es el gobierno... a través de concesiones. Se dan esa concesión por 60 años y derecho a 30 años más, 90 años. Y con eso puede pedir préstamo para un desarrollo turístico, hotelero y urbanístico. Es casi como un título porque puedes hacer préstamos sobre esa tierra”*. El establecimiento de la Ley 2, que proporciona incentivos a la inversión en actividades turísticas, ha propiciado mayores condiciones para la especulación. Este conjunto de

factores relacionados a los derechos de propiedad en la zona es un factor que se presta a procesos de fraude, disputas sobre tenencia y despojos.

Este contexto, de ausencia del Estado, corrupción y precarios derechos de propiedad, ha debilitado sustancialmente la apuesta del Consorcio Panameño Alianza Bocas en la formulación y aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial. Este flanco débil es particularmente relevante dado que la formulación y aprobación de un plan no garantiza su gestión. Como veremos más adelante, la exitosa gestión del territorio requiere procesos de apropiación, implementación y monitoreo por parte de los actores de la zona.

Alianza Bocas como actor en el proceso social para el ordenamiento del territorio

Este apartado busca entender mejor la actuación del Consorcio Alianza Bocas frente al contexto de transformaciones que enfrenta Bocas del Toro, en particular por los cambios producidos por el turismo, como dinámica vinculada con el proceso de globalización y la forma en que esta dinámica va redefiniendo al actor territorial y sus posibilidades de incidencia. Partimos de las siguientes preguntas: ¿Se han fortalecido los actores locales para la incidencia en las dinámicas del territorio? ¿Cuáles han sido sus estrategias de acción para la incidencia en el proceso? ¿Cuáles son los retos futuros?.

Hay que considerar que todo actor social se mueve dentro de un margen de posibilidades de acción, las cuales tienen que ver con las relaciones de poder establecidas, sus normas y reglamentaciones, pero también con la posibilidad de fortalecer sus capacidades, el acceso a información y la creación de apoyos. Este margen de acción se mueve en tiempos que varían dependiendo de la velocidad de los cambios que se enfrentan. La globalización acelera el tiempo de estos cambios y redefine los márgenes de maniobra de los actores locales. Los intereses implicados, las políticas y las relaciones de poder trascienden la esfera de la incidencia de los actores locales y requieren por lo tanto nuevas estrategias. ¿Cómo ha enfrentado el Consorcio de Alianza Bocas este contexto?.

La formación de la acción colectiva en el archipiélago

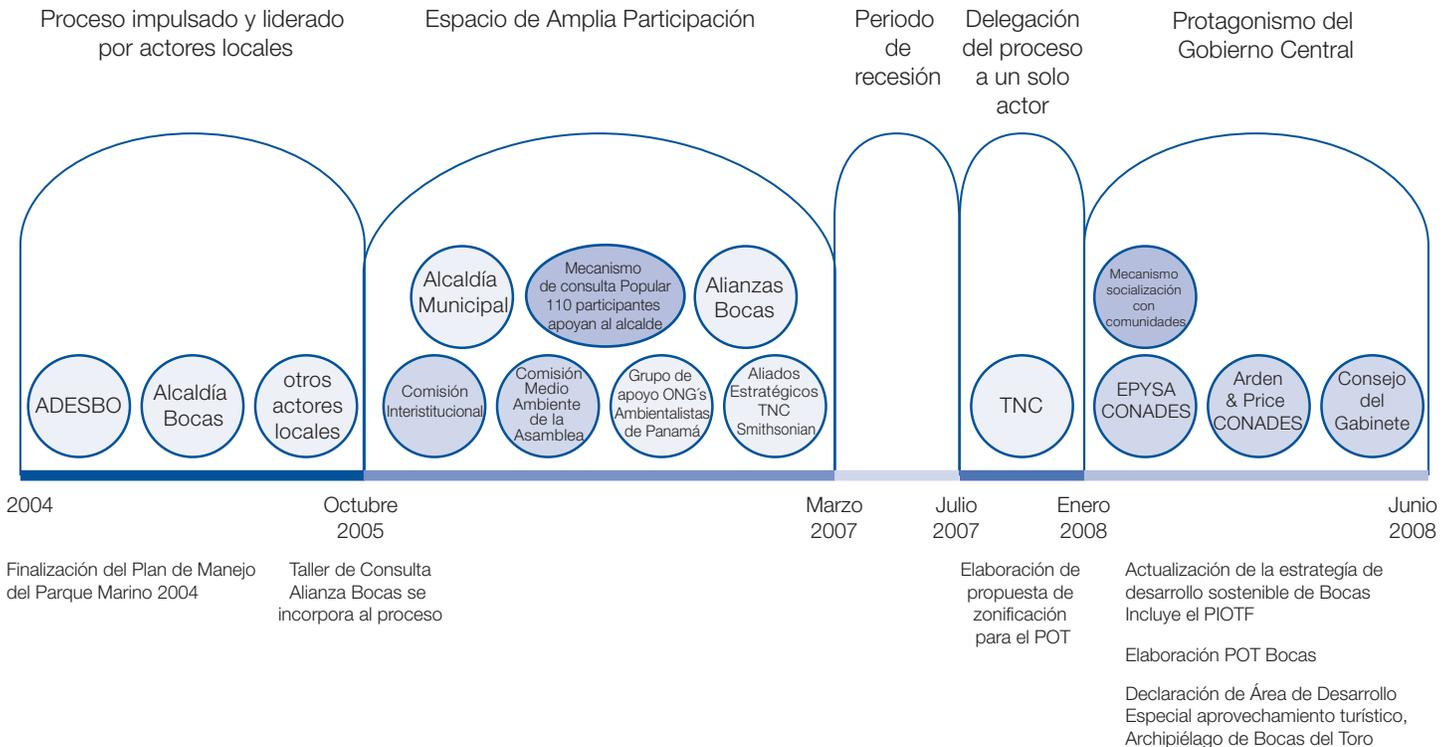
La más reciente experiencia organizativa alrededor de los temas de conservación y manejo de recursos se deriva de la participación de los actores locales en la conservación de espacios naturales, sobretodo los vinculados al plan de manejo del Parque Nacional Marino Isla Bastimento, PNMIB. Ya que este proceso guarda una íntima relación con la creación y las formas de acción de Alianza Bocas, vale la pena detenerse un poco en entender su gestación.

Entre 1998 y 2002, en el contexto de formación de espacios de conservación, el gobierno central de Panamá decide la creación del parque marino. Esta decisión se hace sin consultar a los actores locales, lo que produce por un lado la resistencia de las comunidades¹, que se sienten amenazadas por la posible exclusión del acceso a la tierra y uso de los recursos; pero también hay un fuerte interés de las organizaciones locales que tenían una apuesta por la conservación de los valiosos recursos del archipiélago, entre estas, Fundación PROMAR, AMIPETAB, AAMECAP, ANCON y CARIBARO. Ya que las comunidades estaban en contra al sentir amenazados sus medios de vida, la estrategia de las organizaciones locales fue establecer una metodología de sensibilización y educación ambiental que parte de crear un lenguaje común, a partir del cual se valoran los recursos del territorio. De esta forma durante un año se realizaron diversos talleres comunitarios, en los que se habla de temas de ecología, turismo y recursos naturales de la zona como los arrecifes y manglares.

1 Las 10 comunidades que se encuentran en el entorno del Parque Marino son: Bastimentos, Bahía Honda, Quebrada Sal, Solarte, Carenero, Cayo Agua, Isla Tigre, Popa 1, Popa 2 y San Cristóbal.

Grafico 1

Fases identificadas en el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Bocas del Toro



- 1. Proceso impulsado y liderado por actores locales:** Esta fase inicia con una participación rica y diversa de actores locales con la experiencia de la participación en la elaboración del Plan de Manejo del Parque Marino de la Isla Bastimento.
- 2. Espacio de amplia participación:** Fase de interlocución amplia, se integran al proceso representaciones del ejecutivo y de la Asamblea, se realizan acciones de incidencia en medios de comunicación y cabildeo. Es considerado por los actores como el mejor momento del proceso.
- 3. El período de recesión de las actividades de Alianza Bocas:** Durante este período el Consorcio deja de reunirse por el desanimo de los actores locales, desaparece la Comisión Interinstitucional; coincide con un momento descrito por los participantes como una "guerra entre consultores", en el cuál existen procesos paralelos, el de CONADES y el del Consorcio-Alcaldía. Ninguna de las consultorías propuestas por estos procesos logra concluir satisfactoriamente.
- 4. Delegación del proceso a un solo actor:** Se produce una "delegación" del proceso en la consultoría de TNC y surgen nuevas expectativas.
- 5. Protagonismo del Gobierno Central:** Las acciones de la sociedad civil quedan en un segundo plano, aunque se realiza el trabajo de divulgación con las comunidades. El proceso de elaboración del POT es retomado por el Gobierno Central a través de CONADES (Consultorías de EPYPSA y Arden & Price) y del Consejo del Gabinete mediante la resolución N° 95.

Fuente: Elaboración propia.

El resultado de este intercambio de ideas y saberes fue una nueva visión de la riqueza del territorio y su población. Mientras que la visión de las comunidades cambió, al sensibilizarse más sobre el valor y la fragilidad de los recursos marino costeros, también cambió la visión de las organizaciones, al encontrarse con la población y sus necesidades. Al final se modifica el modelo que inició entendiendo la conservación como prohibición y se llega a la construcción de un modelo donde la conservación adquiere un nuevo significado: zonificar para definir el uso del territorio e integrar a las comunidades en el proceso del plan de manejo.

“Creíamos que el gobierno nos iba a quitar la tierra y no se iba a seguir trabajando más, pero entonces la política de la Autoridad Nacional del Ambiente cambió. Las personas que ya estaban trabajando adentro del parque se podían quedar trabajando pero no seguir ampliando fincas. Y es lo que, algunos de nosotros que trabajamos dentro del parque, hemos estado haciendo: cumpliendo y participando con la política de la Autoridad Nacional del Ambiente” (Rutilio Milton, Comunidad Bahía Honda, 2008).

Cuadro 1

Miembros de ADESBO

Gobierno Central	Gobierno Local	Comunidades	Organizaciones Sociales
Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)	Municipio de Bocas del Toro	Bastimentos, Bahía Honda	AMECAP
Instituto Panameño de Turismo (IPAT)	Concejo Municipal de Bocas del Toro	Bocatorito	Fundación PROMAR
Autoridad Marítima de Panamá	Parque Marino Isla Bastimentos	Quebrada Sal	AMIPETAB
	Ministerio de Educación	Solarte	Club de Leones
	Ministerio de Salud	Carenero	Cámara de Turismo del Archipiélago
	MIDA	Cayo Agua	ADEPESCO
	ANAM	Isla Tigre	ITEC
		Popa 1	SMITHSONIAN
		Popa 2	Comité pro rescate de Bocas del Toro
		San Cristóbal	
		Valle Escondido	
		Punta Laurel	
		Loma Partida	
		Cerro Brujo	
		Shark Hole	
		Boca del Drago	

Las organizaciones locales toman parte activa en la definición del plan de manejo, con tal éxito que se crea un grupo de trabajo denominado Consejo Consultivo para la Creación del Plan de Manejo del Parque Nacional Marino Isla Bastimentos,

con fondos de PROARCA, integrado por organizaciones del gobierno central, gobierno local, comunidades y organizaciones sociales².

Produciendo un primer espacio organizado que fortalece el vínculo entre estos actores, la coalición no sólo estuvo actuando en el Plan de Manejo del PNMIB, sino también en otros temas de interés relacionados con el ambiente, haciendo denuncias de proyectos inconsultos considerados inconsistentes con la fragilidad de los ecosistemas; además se conforma como referente para la aprobación de proyectos y propuestas de conservación, turismo y desarrollo sostenible.

De esta dinámica social se desprende la primera organización intersectorial y territorial del archipiélago al formarse la Alianza para el Desarrollo de Bocas del Toro, ADESBO (Ver Cuadro 1). Esta experiencia llega a generar una primera alianza social efectiva, conformada por los actores del plan de manejo.

“Se decide formar la ADESBO, para capitalizar lo que se había logrado en ese momento en términos del interés de los actores locales por participar en el plan de manejo, donde se estaba definiendo no sólo la conservación de los recursos, sino el acceso y formas de uso de los mismos” (Mixila Lee, 2008).

ADESBO es la expresión de una alianza que nace de la resistencia, pasa por la interacción entre población y organizaciones locales, desarrolla un diálogo que cuenta con el respaldo institucional de programas de conservación que se abren a la participación social y, con estos elementos, logra la construcción de una visión común del territorio³. La organización sobrevive a una fuerte contradicción que llega cuando la Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM, propone ampliar el parque, a pesar de que localmente se había hecho ya un trabajo con las comunidades, esto produce conflictos entre los actores locales y algunas organizaciones de conservación. Debido a este desencuentro el plan se estanca durante un año (2003-2004). Finalmente, se aprueba en el 2004, como se había consensuado (Ángel González, 2008).

2 La composición de este consejo constituye la base de formación de ADESBO. Estuvo formado por: Gobierno Central: Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Instituto Panameño de Turismo (IPAT), Dirección de Recursos Marinos; Gobierno Local: Municipio y Concejo Municipal de Bocas del Toro, Parque Marino Isla Bastimentos, Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación; Organizaciones Sociales: ANCON, Fundación PROMAR, AMIPETAB, CARIBARO, Comité Municipal de Turismo; y las 10 comunidades del entorno del Parque Marino Bastimento (ver nota 1).

3 En esta fase del proceso destaca el apoyo del proyecto UICN PROARCA/COSTAS promoviendo estructuras de participación ciudadana, espacios de encuentro y diálogo de actores en los temas de conservación de recursos naturales.

Aunque ADESBO logra ser efectiva en la incidencia en el plan de manejo y en la incorporación activa de la población en el mismo, el límite lo encuentra en la verticalidad en que operan algunos proyectos de conservación que mantienen la visión “desde arriba” con marcos de acción, plazos y exigencias administrativas que no se adaptan a la realidad de las organizaciones y población local. Para algunos sectores esto supone que los conceptos de conservación chocan con la realidad local y no se logra el mejoramiento de los recursos.

“El problema es que aquí hay dos velocidades: la velocidad que quiere vivir el mundo de la conservación y la velocidad real en que vivimos nosotros....se invierte sin planificación, sin secuencia, sin darle seguimiento a lo que se hace” (Rubén Navarro, 2008).

Sin embargo, ADESBO constituye una organización con fuerte identidad territorial, con capacidad de incidencia local y constituye un actor reconocido ante cooperantes y proyectos de desarrollo nacional y territorial. Cuando el Proyecto Alianzas entra en Bocas del Toro se empalma en la experiencia de ADESBO, esta organización ha sido la semilla de la formación del Consorcio Alianza Bocas (Mixila Lee, 2008) que retoma tanto el modelo organizativo y la práctica de participación y diálogo, cuando aún se tiene fresco en la memoria de la posibilidad de incidir en el ordenamiento del territorio⁴.

Construyendo una respuesta común frente al desarrollo inmobiliario

El tema del desarrollo del turismo había sido abordado socialmente desde finales de los noventa como una actividad vinculada a las zonas protegidas marino costeras. En el contexto de formación del PNMIB se abre un incipiente diálogo sobre las condiciones existentes para el desarrollo del turismo. Ejemplo de esto es el Taller para el Análisis del Desarrollo Turístico de Bocas del Toro, promovido por UICN PROARCA/COSTAS, en 1998. Diversos actores del archipiélago, incluyendo la municipalidad, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y empresarios locales identifican las potencialidades y limitaciones para el turismo, llegando a la conclusión de que se busca un turismo ecológico, de bajo

impacto y con participación de la población local. En ese momento se concluye que:

“la zona en general, no está consciente, preparada, organizada y preocupada por el desarrollo y auge de la actividad turística, que de acuerdo con las opiniones de algunos de los participantes, existe una tendencia al crecimiento de esta actividad. Son algunos sectores, de funcionarios públicos y de ONG, quienes han estado preocupados y pensando sobre esta situación” (Memoria Taller de Análisis Desarrollo Turístico de Bocas del Toro, Diciembre 1998).

Ya desde entonces el turismo había sido identificado como una actividad de auge creciente en el territorio, pero la dimensión globalizada del proceso no estaba suficientemente considerada, en parte porque, aun ahora, no se cuenta con una lectura más profunda e información suficiente que permita entender los alcances del proceso, debido a la velocidad del desarrollo del turismo en los últimos años. A pesar de esto, la vida local se alteró de tal manera que dio paso a una percepción compartida de que era necesario “hacer algo para detener el desarrollo desordenado” (Binns, 2008).

El Consorcio Alianza Bocas ha sido clave para construir una respuesta común a esta problemática. Consideramos que existen tres aportes clave, los cuales se exponen a continuación:

1. El Consorcio ha estimulado las vinculaciones entre actores territoriales hacia un fin común promoviendo un ejercicio de democracia participativa

La promoción de la acción colectiva a través del Programa Alianzas, como condición de sostenibilidad de los ecosistemas, ha guiado la orientación del programa e incidido en la actividad del Consorcio Alianza Bocas. La creación del Consorcio le da un nuevo empuje a la forma de organización que se inició con el proceso de consulta del PNMIB. La posibilidad de formar una alianza territorial aparece como una oportunidad para construir apoyos más allá del archipiélago, que incluye socios en el territorio continental (en Changuinola y Chiriquí Grande) con un sistema de tres coordinadores por zonas y un coordinador general (Alvarado, 2008).

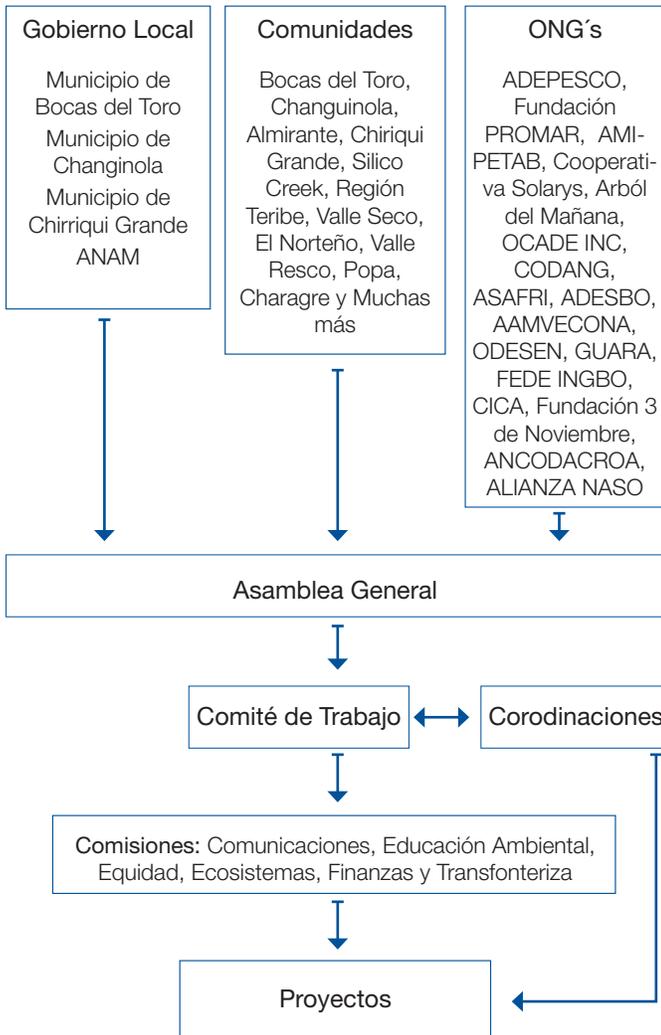
Como organización Alianza Bocas se autodefine como: una novedosa asociación de organizaciones y otras coaliciones, sin fines de lucro, que actúan en la provincia de Bocas del Toro. Busca promover el desarrollo local sostenible con la

⁴ De hecho, Alianza Bocas toma el modelo organizativo de ADESBO, donde la asamblea de miembros es la máxima autoridad y define la toma de decisiones.

participación activa de la gente.⁵ Dentro del Programa Alianzas, el Consorcio “Alianza Bocas”, es el segundo en crecimiento, destacando en determinado momento el incremento de las organizaciones indígenas y mayor participación de los gobiernos locales.

La organización

Nivel de los Miembros



La sociedad civil aglutinada en Alianza Bocas, bajo la lógica de una super coalición, tempranamente percibió la amenaza del turismo sin control y la necesidad de regular el manejo del archipiélago para conseguir un equilibrio entre la conservación y asegurar los medios de vida de la población, mostrando un excelente desempeño en las primeras etapas del proceso.

Con la experiencia ganada en la elaboración del Plan de Manejo del Parque Marino de Isla Bastimento, el sustrato social de Bocas del Toro estaba listo para encarar el proceso de planificación del POT. El Consorcio se vuelve el núcleo dinamizador de la participación local, logra establecer espacios de coordinación y encuentro entre actores del territorio que son portadores de intereses y visiones que van desde lo local a lo global. A la vez fortaleció la práctica del debate, el diálogo e incidencia en políticas, desarrollando un proceso de participación pública entendido como involucramiento en el proceso de planificación de todos los individuos y sectores afectados, para incidir en las decisiones y los resultados. De esta manera, Alianza Bocas apostó por un ejercicio práctico de democracia a partir de promover consultas públicas y fortalecer el liderazgo local.

Alianza Bocas se incorpora al proceso a partir del Taller de Consulta Previa realizado por la municipalidad el 21 de octubre de 2005; posteriormente, en febrero de 2006 se realiza un taller para tomar acuerdos básicos, en ese momento se toma la decisión conjunta entre la municipalidad y Alianza Bocas de iniciar y completar un proceso de ordenamiento territorial; en agosto de ese año Alianza Bocas apoya a la municipalidad en la realización de un cabildo abierto en el que se sometió a consulta pública la iniciativa de elaborar el Plan de Ordenamiento. Más de 110 ciudadanos del archipiélago decidieron apoyar al alcalde Eligio Binns en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Ecológico y Turístico para el Archipiélago de Bocas del Toro. En este cabildo, muchos pobladores consideraban que al contar con un plan de ordenamiento territorial se podía decidir sobre el uso del espacio, detener los desarrollos incontrolados y asegurar el control del desarrollo del territorio. Era una forma de reivindicar su derecho de decidir sobre el territorio, asegurando que este respondiera a sus necesidades: desempleo, mejoramiento de la economía local y respeto por la naturaleza (Binns, 2006, Memoria de Cabildo Abierto).

Esta es una fase de constitución de espacios de amplia participación bajo la modalidad de talleres ampliados, realizados durante la mayor parte del año 2006 (ver Gráfico 1). Este período de los talleres ampliados es considerado por los protagonistas como el mejor momento del proceso⁶, ya que se logra la participación activa de diversos actores: empresarios, líderes indígenas, municipalidad, organizaciones gubernamentales y ONG con presencia local; la preocupación local toma importancia nacional. Es el tiempo de sumar

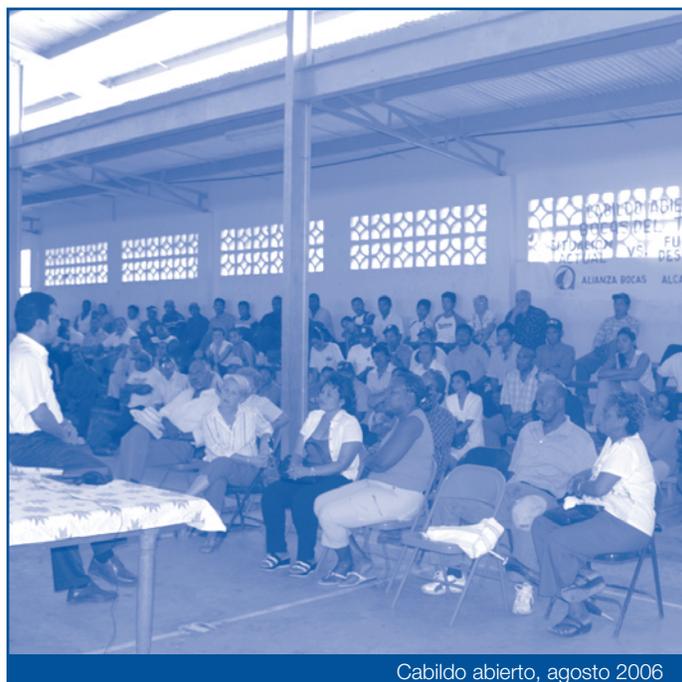
5 <http://www.alianzabocas.org/somos.htm>

6 Taller de sistematización del 19 de junio de 2008.

esfuerzos, incluso diversas instituciones que solían actuar aisladamente se abren a la discusión, algunos empresarios extranjeros empiezan a acercarse y compartir información, de manera que todos se vuelven parte de una mesa común de diálogo y emiten sus puntos de vista sectoriales, científicos o comunitarios.

Otro de los elementos que ha consolidado la experiencia del Consorcio es la capacidad de promover los liderazgos locales. La facilitación de las actividades del Consorcio ha estado a cargo de los líderes locales que van emergiendo del proceso organizativo endógeno. Esta práctica logra fortalecer las relaciones interpersonales que son propias de la vida local y la interacción cotidiana, formando un grupo “duro” y reconocido de líderes locales que se convierten en portavoces y referentes del proceso y que representan a diversos sectores del archipiélago: empresarios, indígenas, políticos y profesionales; mayoritariamente se trata de hombres de mediana edad, aunque también destacan mujeres como líderes comunitarias e indígenas.

Al interior de la organización la estructura es horizontal y permite el ejercicio democrático para la toma de decisiones. Alianza Bocas no tiene consejo directivo, esto significa que “no hay un grupo que manda”, en cambio, “quien manda es la asamblea, todas las cosas se tienen que someter a la asamblea” (Ángel González, 2008). En Alianza Bocas las decisiones que se toman en la asamblea las ejecuta un comité de trabajo de unos 10 miembros que trabajan cotidianamente,



también el comité tiene la responsabilidad de llevar propuestas a la Asamblea.

En suma, Alianza Bocas ha servido como un espacio efectivo para dinamizar a las organizaciones intermedias y los líderes locales, fortaleza que está fundamentada en la promoción de una práctica democrática al promover espacios de amplia participación y fortalecer liderazgos locales.

2. El Consorcio ha canalizado la movilización de recursos: comunicación y recursos humanos para la incidencia

La capacidad de aglutinar los intereses locales de Alianza Bocas la lleva a constituirse en una base social de respaldo a las iniciativas municipales, se impulsa un movimiento de amplia participación encaminado a desarrollar acciones de incidencia en la opinión pública y las autoridades nacionales, para parar los megaproyectos, y un proceso de consulta para crear sinergias interinstitucionales encaminadas a definir un plan de ordenamiento territorial.

El Consorcio desarrolló una estrategia amplia de incidencia, de la cual destaca la incidencia en la opinión pública a partir de la difusión del tema en medios masivos y una acción más específica orientada a conseguir el respaldo de los tomadores de decisión, específicamente de la Asamblea Legislativa de Panamá (ver Gráfico 1). En esta fase se realizan talleres locales de consulta con la participación de funcionarios de instituciones del Gobierno Central como ANAM, IPAT, junto con ONG locales, pobladores, empresarios y la municipalidad, se lleva el tema al escenario nacional, se logra la visita de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, la emisión de una resolución a favor del ordenamiento de Bocas del Toro, se logra conformar una coalición de respaldo al formar la Coordinación Interinstitucional de Apoyo al Plan De Ordenamiento Territorial, a la cual se suman ONG ambientalistas panameñas además de la municipalidad y las organizaciones locales.

La incidencia en la opinión pública local y nacional. Alianza Bocas cuenta con una estrategia de comunicaciones que ha incluido diversos componentes que van desde la organización de reuniones presenciales, generación de listas de correo electrónico, creación de un sitio web propio y un proceso de difusión pública en diversos medios masivos, incluyendo prensa nacional y programas de radio en la televisión local. Desde estos espacios, los líderes locales se han visibilizado frente a la opinión pública y movilizado su resistencia frente al desarrollo inmobiliario al definir públicamente su postura

de oposición fundamentada en la denuncia de los impactos sociales y ambientales de megaproyectos, pero también para promover el proceso de Ordenamiento Territorial (OT) como alternativa para el control local del desarrollo del turismo.

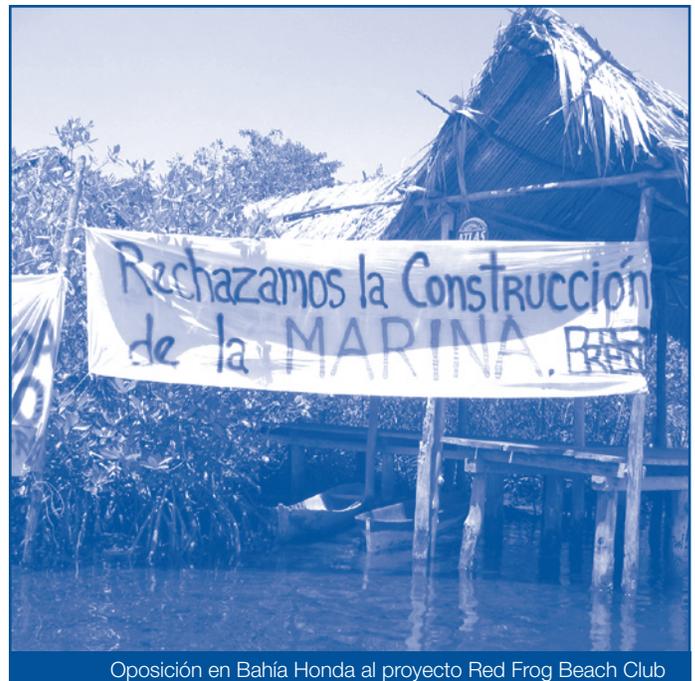
Diversas notas de prensa recogen la denuncia pública de las organizaciones locales aglutinadas en Alianza Bocas frente a los impactos de los megaproyectos, particularmente en los casos de Red Frog y Sunset Point. Estas notas y reportajes, publicadas especialmente en el periódico La Prensa en su versión escrita y electrónica, colocaron durante varios meses, entre 2006 y 2007, a Bocas del Toro como un lugar donde los ecosistemas estaban en peligro frente al creciente auge de proyectos de segundas residencias, también señalaron los despojos y costos sociales para la población local. En el contexto de estas denuncias, ANAM decide suspender el proyecto Red Frog Beach Club, sometiéndolo a investigación por daños a la naturaleza (La Prensa, 1 de septiembre, 2006).

Las organizaciones y líderes locales, integrados en Alianzas Bocas y el alcalde Binns se convirtieron en los portavoces de la población bocatoreña. Un artículo de prensa resume la problemática local, pero la coloca como una responsabilidad nacional:

“Es alarmante ver en los medios y hasta ver con los propios ojos o en fotografías la depredación que ocurre en Bocas del Toro por urbanistas que con la máscara de un supuesto desarrollo turístico hacen precisamente lo contrario: destruir para siempre cualquier oportunidad de desarrollo turístico y económico de los lugareños, así como ecosistemas completos. Nada menos que matar la gallina de oro ante los ojos de todo un país que abre la boca de asombro, pero hace poco por evitarlo” (Gabriel Henríquez, La Prensa, 14 de agosto de 2006).

A través de la prensa escrita quedaba claro que la apuesta local era el rechazo de los proyectos residenciales y la demanda del ordenamiento del territorio, que tome en cuenta la participación efectiva de las autoridades y población local.

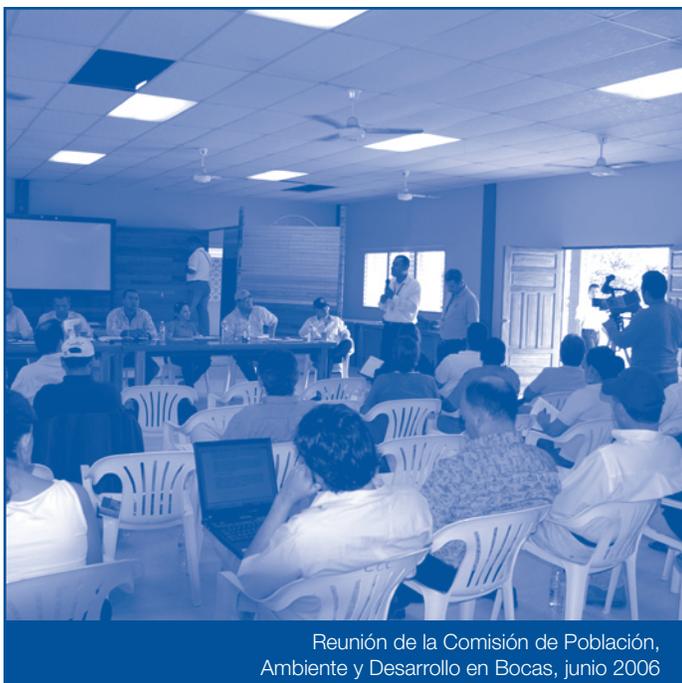
También hay que destacar el rol desempeñado por el Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción (SUNTRAC) que en su lucha por las reivindicaciones laborales, logró la paralización de actividades de la construcción del complejo Red Frog, lo anterior evidencia el enorme potencial que tiene la inclusión de todos los actores de la sociedad civil con presencia en el territorio, especialmente los que tienen una larga cultura organizativa y de negociación propositiva. Por otra parte, confirma la validez de los esfuerzos para facilitar el desarrollo de esa cultura en las organizaciones o grupos que todavía carecen de ella.



Oposición en Bahía Honda al proyecto Red Frog Beach Club

La incidencia frente al Estado. Los habitantes de Bocas del Toro integrados en Alianza Bocas con el respaldo de la municipalidad se presentan frente al resto del país como un grupo que tiene una sólida oposición frente al desarrollo inmobiliario. La movilización de la opinión pública, el cabildeo, el envío de denuncias y cartas de rechazo a megaproyectos a las autoridades del gobierno central fueron muchas de las estrategias usadas por los miembros del Consorcio. La actividad de incidencia de Alianza Bocas logra el interés de la **Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo** y de otras instituciones del gobierno central. Esta iniciativa, con voces muy fuertes, provocó que el gobierno central designara un equipo de alto nivel de Panamá a participar en este proceso; el equipo incluía altos funcionarios del MIVI, IPAT, Catastro y ANAM (Binns, 2008). Los delegados gubernamentales no sólo visitaron la zona, sino que además se reunieron con los pobladores y de este encuentro surgen recomendaciones específicas para el Estado.

Uno de los resultados de la capacidad de incidencia es la resolución 001 del 5 de abril de los diputados de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, la cual afirma que: “los desarrollos turísticos residenciales están cercandando playas, quebradas, servidumbres públicas y vías de comunicación ... muchos residentes del archipiélago con más de 40 años de residir en el área y que no cuentan con títulos de propiedad o derechos posesorios están siendo desalojados por parte de las autoridades”. La Comisión recomienda la redacción de un plan de ordenamiento territorial para el archipiélago respaldando la



Reunión de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo en Bocas, junio 2006

solicitud del alcalde y exigiendo al mismo tiempo “un plan de zonificación que garantice el acceso a las playas; asimismo “recomienda la concesión de tierras a los indígenas del archipiélago”.

Estrategias de sensibilización e información al nivel local.

En el archipiélago, Alianza Bocas mantiene el tema vigente a través de los medios de comunicación local, promoviendo la sensibilización de la población a partir de boletines informativos, programas de radio y televisión difundidos en la población de Isla Colón. Los programas informativos permiten que las diversas voces de los pobladores se expresen abiertamente. Es la palabra del alcalde, pero también de los líderes indígenas, empresarios locales, científicos y especialistas. Estos cortos informativos abordan problemas de degradación ambiental, pérdida de ecosistemas, además han buscado informar sobre alternativas para una mejor relación entre turismo, ambiente y cultura.

Otra actividad relevante fue la gira informativa en las comunidades rurales de las diversas islas del archipiélago, la cual también usó videos, cuadernos informativos y presentaciones adecuadas al tema. Los líderes locales fueron los encargados de convocar y conducir las jornadas informativas. Este fue el mayor contacto directo con las comunidades; lo cual permitió no solo informar, sino iniciar una mayor vinculación de la población con el proceso de ordenamiento territorial, como un instrumento que permita

abordar el problema de la inseguridad en la tenencia de la tierra.

3. El Consorcio ha posibilitado avanzar hacia la definición de estrategias de acción e instrumentos para la gestión del territorio

El Proyecto Alianzas se propuso canalizar recursos humanos especializados para facilitar la generación de conocimiento y apoyar propuestas proactivas para influir en la formulación de políticas. Cumpliendo con este propósito, el Consorcio Alianza Bocas, además de formar una base social de apoyo a la municipalidad, ha canalizado recursos humanos para la facilitación del proceso de consulta del OT; además de especialistas bajo la modalidad de consultorías. Cuando los actores locales deciden apostar al OT como instrumento clave para el control del territorio, hay una rápida canalización de recursos para la facilitación del diálogo, incidencia y preparación de insumos, a partir de la contratación de especialistas que aportaran a la elaboración de una ruta de trabajo para el ordenamiento territorial.

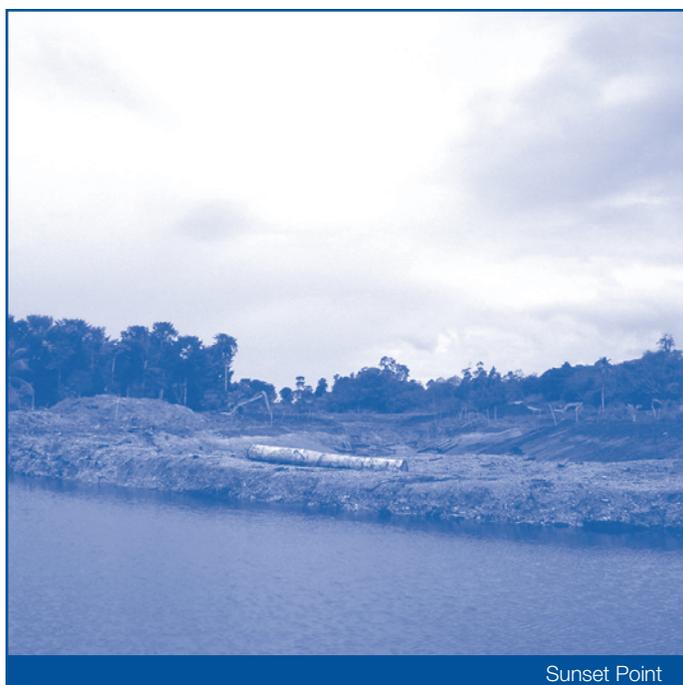
Como producto de las consultorías se obtiene una propuesta de Estrategia y Plan de Acción de Turismo Sostenible, que proporciona un marco de referencia basado en acuerdos internacionales pactados por la república de Panamá (Varela, 2006). Además, por medio del proyecto Alianza de la UICN Mesoamérica se canaliza asistencia técnica de la Comisión Mundial de Manejo de Ecosistemas para obtener un Plan de Acción que oriente las actividades en relación al proceso de planificación territorial (Yáñez-Arancibia, 2007).

Estas dos actividades son de suma importancia para dotar de bases conceptuales metodológicas a la población organizada y al municipio, buscan además consolidar la propuesta local aportando un respaldo técnico-científico del más alto nivel, que permitiera fortalecer la acción de estos actores frente al gobierno nacional y la cooperación. Sin embargo, como veremos más adelante, estos insumos no respondieron a las expectativas de los actores del territorio.

“A partir de la consultoría de Olmedo Varela se hizo un trabajo de orientación muy importante y no se le valorizó, porque nos instruyó, primero, en los conocimientos de la ley, nos puso al tanto del proceso; y en un momento creo que se podía haber utilizado y se le restó importancia, cuando él demostró unos muy buenos conocimientos.... Pero era nuestra responsabilidad instruirnos en el conocimiento de la ley,

tomar la posición que nos permitía la ley y defender esa posición” (Taller de reconstrucción del proceso, 2008).

Desde el Consorcio, también se apoya la elaboración de recursos legales como estrategia de corto plazo. Alianza Bocas respalda la solicitud de la municipalidad en la petición de una moratoria de los proyectos en ejecución, solicitando que “declare una moratoria por un plazo de seis meses en el otorgamiento de permisos y/o autorizaciones para construir, implementar o ejecutar proyectos urbanísticos, turísticos, turísticos residenciales, turísticos hoteleros o de acuicultura industrial o comercial en el Distrito de Bocas del Toro”. A pesar de este esfuerzo, el Ministerio de Vivienda niega que esto sea legalmente procedente y tampoco se tiene una respuesta de parte de IPAT.



Sunset Point

A pesar de estos insumos y de la incidencia lograda al nivel nacional, el proceso social sufre un estancamiento durante aproximadamente 4 meses en 2007 (ver Gráfico 1). El Consorcio deja de reunirse por el desánimo de los actores locales, y además también desaparece la Comisión Interinstitucional; coincide con un momento descrito por los actores locales como una “guerra entre consultores”, con dos procesos paralelos, el impulsado por CONADES y el proceso del Consorcio-Municipio. Ninguna de las consultorías propuestas logra concluir satisfactoriamente. La consultoría de CONADES no se llega a firmar y, por su parte, la Municipalidad cancela el contrato de la consultoría de Olmedo Varela, que produce el desánimo de los actores locales organizados en Alianza Bocas. Los insumos de esa consultoría no respondían a la preocupación municipal

de priorizar el plan de ordenamiento territorial en función de habilitar una normativa y contar con instrumentos para contener el agresivo avance del turismo inmobiliario, cuando además había que mostrar resultados dentro del tiempo político del gobierno municipal.

Otro elemento crítico de este momento es el bajo perfil del acompañamiento por parte de UICN a los actores locales. Tanto la municipalidad como los demás miembros del Consorcio tenían altas expectativas sobre el rol del acompañamiento de UICN dentro del proceso, ya que empezó proporcionando recursos humanos y apoyando acciones de incidencia. Al final el proceso de apoyo técnico no se completó, pues muchos de los consultores ofrecidos en realidad no estaban disponibles y no se buscaron alternativas, generando un sentimiento de “abandono”. En este momento de desánimo y pérdida del apoyo técnico, surge la oferta de TNC, para contratar una nueva consultoría en función de la elaboración del POT. Se produce entonces una “delegación” del proceso en la consultoría de TNC y surge de nuevo la expectativa de que esta vez sí se contaría con elementos para elaborar el instrumento regulatorio. El documento de TNC fue concluido en mayo de 2008, incluye una propuesta de zonificación que ha sido presentada a los actores locales; por su parte la municipalidad está considerando usarlo como la base de creación de un instrumento para el ordenamiento territorial.

Instrumentos regulatorios como parte de una decisión ciudadana

La apuesta por contar con un instrumento regulatorio esconde una trampa, pues si bien los insumos técnicos aportan al fortalecimiento de la gestión del territorio, en tanto que este requiere de recursos humanos para la aplicación de regulaciones y marcos normativos, esto solo es una fase del proceso. Un proceso de ordenamiento territorial empieza en el reconocimiento de los actores locales como sujetos activos de las decisiones sobre su territorio, ya que se refiere a la capacidad de articular las distintas visiones en el marco de objetivos compartidos, incluyendo la creación de un sistema de reglas para la resolución de conflictos y disputas. Los instrumentos se derivan entonces de una decisión ciudadana, apoyada en insumos técnicos que lo alimentan, pero no lo definen. Alianza Bocas apoyó la búsqueda de normativas de control, pero en cambio bajó el perfil del proceso de consolidación del tejido social que alimenta la visión de territorio.

En el caso de Bocas del Toro, la urgencia de contar con una norma que restringiera las inversiones perjudiciales a los ecosistemas y en consecuencia a la población, distrajo la

atención a la ineludible necesidad de construir una visión o escenario en el que se integren las aspiraciones de la comunidad indígena, afroantillana, ladina, empresarios y del sector técnico científico. Se dependió mucho del enfoque técnico, que si bien es portador de insumos para la toma de decisiones, es sólo una parte de un proceso político más amplio, como la construcción de una visión local de territorio. De forma que de una primera fase de movilización social

e incidencia con fuerte apoyo interinstitucional, alianzas y apoyo técnico no se puede dar el paso a la construcción de instrumentos de gestión propios. Mientras tanto, hay un repunte del protagonismo del gobierno central en el proceso, cuando el Programa de Desarrollo Sostenible empieza a desarrollar la actualización de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, incluyendo la Estrategia de Desarrollo Turístico (ver Gráfico 1).

El Panorama institucional gubernamental

El desempeño de la institucionalidad estatal en procesos de esta naturaleza es clave, por que no sólo tienen el mandato y el potencial de liderarlos, sino porque en última instancia es la que legitima jurídicamente la validez de los productos resultantes (ya sean de consenso o no) y establece la normativa regulatoria del proceso mismo. También hay que tener en cuenta que la frustración de los esfuerzos locales por protagonizar un plan de ordenamiento territorial se deben en parte a la fuerte centralización del Estado, con una legislación vigente que condiciona los procesos locales a su coherencia con las políticas nacionales y las escasas capacidades técnicas, humanas y financieras de las municipalidades. En este apartado nos detenemos en la municipalidad y el gobierno central como principales actores estatales.

La municipalidad de Bocas del Toro. El actor estatal más destacado es la Alcaldía Municipal, le corresponde el mérito de liderar un proceso en el que se reconoció la importancia de capitalizar el poder popular basado en la multiplicidad de actores con interés en la construcción de una herramienta para la gestión del territorio, que por el hecho de ser gestada colectivamente garantiza anticipadamente la apropiación y la vigilancia para el cumplimiento de la norma establecida. Es de resaltar que cuando se cuenta con el respaldo jurídico se pueden establecer normas al estilo monárquico; sin embargo, por ser extrañas a la población, su enfortamiento requiere de un Estado policíaco.

El gobierno local convocó una serie de eventos (cabildo abierto, talleres, etc.) en los que la población contó con la oportunidad para informarse y expresar sus opiniones, las que casi siempre fueron favorables al proceso. El trabajo conjunto de la municipalidad de Bocas con el Consorcio Alianza Bocas abrió el espacio para el trabajo territorial más amplio al integrar a las municipalidades de Changuinola y Chiriquí Grande. Esta incorporación constituyó una muestra de la apertura y disposición para un trabajo de consenso. Además estableció espacios de participación que auguraban un diálogo constructivo:

“...Nosotros creamos estructuras de participación, como un consejo consultivo para todo este trabajo y también

un Comité Técnico Científico que involucra a los distintos sectores gubernamentales, organizaciones, comunidades, municipios y sector privado. También creamos una Asamblea, que la conforman aproximadamente 70 personas, quienes validan todos los progresos que se van dando de acuerdo al Plan de Ordenamiento” (Eligio Binns, 2008).

En términos de instrumentos legales, el decreto de la Ley 6 y el establecimiento de la Junta de Planificación Municipal dieron fortaleza a la iniciativa, ya que se reconocía a los municipios la facultad de ordenar su territorio a nivel local. Sin embargo, la autoridad local presentía el desencuentro con las perspectivas del Gobierno Central: *“Obviamente este proceso no es fácil, ya que los intereses del Gobierno Central y los intereses económicos, procuran más bien entorpecer el proceso. Este proyecto nosotros lo íbamos a desarrollar, apoyados fundamentalmente por el Programa de Desarrollo Sostenible, que es un préstamo que dió el BID y hemos tenido muchos atrasos” (Eligio Binns, 2008).*

Según la apreciación del alcalde Binns, el esquema institucional centralizado en el Ejecutivo pareciera estar al servicio de una visión que favorece los intereses foráneos, dejando la impresión de que en vez de potenciar la conservación se facilita la destrucción. Lo anterior visibiliza una situación que ocurre con suma frecuencia en el discurso descentralizador en Latinoamérica, la concesión de facultades a instancias con las “manos atadas” para actuar. Es decir se descentralizan funciones pero las decisiones que permiten que las acciones se concreten, especialmente lo que tiene que ver con la gestión financiera sigue siendo atribución de los organismos centrales, en otras palabras el poder real permanece en las cúpulas gubernativas.

Lo anterior transparenta el hecho de que cuando no se cuenta oportunamente con los recursos financieros sufren los procesos, llegando al extremo de generar frustración en los actores por la paralización y falta de resultados concretos, lo que finalmente deriva en fatiga y deserción.

A pesar de sus logros, no todos los sectores perciben positivamente el desempeño del gobierno local, especialmente

en lo relativo a la emisión del acuerdo N° 53 del 31 de agosto que fue desconocido hasta casi un año después de su emisión:

*“Lo interesante es que el municipio de Bocas del Toro ha participado durante todo este tiempo en discusiones sobre el mejor uso de los suelos y el plan de ordenamiento ambiental del archipiélago. Existe mucha gente decepcionada, especialmente los ambientalistas que consideran que el alcalde les ha fallado enormemente por el doble discurso que se maneja. Por un lado indican que habla de ordenamiento y por otro lado aprueba un acuerdo que destruye el buen actuar que haya tenido en la junta técnica que organiza científicamente el ordenamiento territorial del archipiélago, el cual está cada día más deteriorado por la especulación inmobiliaria, el turismo desordenado y el irrespeto a las leyes nacionales de conservación de la naturaleza y de urbanismo”.*⁷

No obstante lo anterior, el artículo citado es congruente con la opinión del alcalde Binns en cuanto a la amenaza de la inversión inmobiliaria y turismo descontrolados, y la prevalencia de los intereses foráneos salvaguardados por las autoridades extraterritoriales.

El Gobierno Central. La opinión sobre el desempeño de la institucionalidad gubernamental del Ejecutivo es diversa. Sin embargo, parece inclinarse más hacia el lado de las críticas adversas. El título del artículo publicado por Burica Press en su edición del 26 de junio de 2008: *“Asalto del Gabinete al Archipiélago Bocas del Toro”* es ilustrativo de cómo se percibe la gestión del territorio bocatoreño por parte del Gobierno Central. En el mencionado artículo que comenta la Resolución de Gabinete No. 95 (de 18 de junio de 2008) que declara Área de Desarrollo Especial para su aprovechamiento turístico, un sector del territorio insular en el archipiélago de Bocas del Toro, resalta la declaración: “esta nueva resolución del gabinete es violatoria de la Ley de Urbanismo que define cómo y quiénes intervienen en el ordenamiento territorial de una municipalidad. Además, la supuesta promoción turística, requiere por ley de una evaluación ambiental estratégica que defina el impacto de tal política. Esta resolución le quita de facto el derecho al municipio de Bocas del Toro la potestad constitucional y legal de ordenar su territorio”.⁸

Cuadro 2

7 <http://burica.wordpress.com/2007/12/26/bocas-del-toro-en-manos-equivocadas/>
8 <http://burica.wordpress.com/2008/06/26/asalto-del-gabinete-al-archipelago-de-bocas-del-toro/>

Integrantes de la Comisión Interinstitucional

MIDES
MIVI
ANAM
Autoridad Marítima de Panamá
Ministerio de Comercio e Industria
IPAT
Dirección de Catastro
Consejo Nacional Para el Desarrollo Sostenible
(Ministerio de La Presidencia)

Aunque el contenido puede ser discutible, lo que está fuera de toda discusión es la percepción de los actores respecto al desempeño de la institucionalidad estatal central. Al respecto llama la atención que en la promoción del proceso de amplia participación, la Comisión Interinstitucional, no estuvo integrada por los respectivos funcionarios locales, sino por funcionarios con base en la capital, este hecho plantea un fenómeno abordado por Troncoso (2008)⁹ respecto a la transmisión de información y de las decisiones que se van tomando en el seno de estos equipos de trabajo, hacia las instancias superiores de los servicios y ministerios, en los que suele subestimarse el interés o la dimensión de los temas en discusión, debido a que mientras más cerca se está de las cúpulas gubernativas pesa más la parte política y menos los aspectos sociales y técnicos.

Recientemente se ha llevado a cabo una consulta para la actualización de la Estrategia de Gestión Ambiental para Desarrollo Sostenible, es significativo que entre las recomendaciones de los sectores consultados se encuentra la que literalmente dice:

*“Fortalecer institucionalmente a la ANAM para que adquiera autonomía administrativa e independencia política y presupuestaria, mediante una reforma administrativa que garantice mayor autonomía y estabilidad para los funcionarios ante los cambios de gobierno, y la institucionalización de sus ingresos y de su capacidad jurisdiccional en materia ambiental sobre el resto de la institucionalidad pública del país”.*¹⁰

9 http://www.atinachile.cl/content/view/262066/La_Institucionalidad_Ambiental_en_Chile.html
10 Estrategia de gestión ambiental para el desarrollo sostenible 2008-2012
www.anam.gob.pa/documentos_teorales/ENA-Final_agosto_2008_borrador.pdf pág. 72 Versión Borrador

Lo anterior plantea la imagen de una ANAM debilitada, carente de poder real, sin autonomía, sin recursos suficientes y con funcionarios inestables en sus puestos, esto último tiene muchas implicaciones respecto a la gestión de procesos en los territorios ya que, en muchos casos, los nuevos funcionarios restan importancia a las iniciativas impulsadas por sus antecesores y establecen sus propias prioridades, interrumpiendo o, en el mejor de los casos, distorsionando la concepción original de los programas o proyectos.

Otra perspectiva desde la que se puede ver esta situación es que Alianza Bocas tuvo la capacidad para movilizar funcionarios de alto nivel al archipiélago para integrarse al proceso. La capacidad de incidencia de Alianza Bocas y de

elevar el tema a nivel nacional queda demostrada al traer al territorio la Comisión de Medioambiente, Población y Desarrollo de la Asamblea Legislativa, y lograr que se estableciese una subcomisión para dar seguimiento al proceso de Ordenamiento de Bocas.

Este es el panorama institucional gubernamental con el que Alianza Bocas ha tenido que interactuar en el proceso, una institucionalidad en proceso de aprendizaje de nuevas modalidades de gobierno, que permitan la concreción en los territorios de la verdadera descentralización, una institucionalidad en la que todavía pesa la inercia del centralismo autoritario, donde aún no se refleja con suficiente presencia la voz de los tradicionalmente marginados.

Lecciones y retos para la gestión de un territorio globalizado

El desarrollo del turismo en Bocas del Toro y particularmente la dinámica inmobiliaria lo configura como un ejemplo de territorio “glocalizado”. La emergencia de un estilo de desarrollo inmobiliario acelerado y vinculado a la potencialidad turística de la zona produce una reacción social de oposición al desarrollo inmobiliario y despliega una estrategia de incidencia para frenar los proyectos inmobiliarios existentes y promover la creación de un instrumento normativo que permita la regulación del turismo.

Las energías sociales locales se invierten en la denuncia pública de los impactos ecológicos, por la destrucción de ecosistemas y de los impactos sociales por la agudización de la problemática de inseguridad de tenencia de tierra, además del desplazamiento de sectores empresariales locales que estaban apuntando a un turismo de perfil más ecológico y en pequeña y mediana escala. Hay un consenso respecto a la necesidad del ordenamiento del territorio. Pero más allá de la delegación de consultorías especializadas, mapas de uso de suelo, y todo el instrumental técnico que esto requiere, ¿Cuál es la apuesta del territorio? Hay una idea clara de lo que no se quiere en Bocas del Toro, un rechazo a los megaproyectos, acompañada de una demanda para detener la venta de tierras y el desorden inmobiliario, pero aún no se ha consensuado un proyecto endógeno.

Del proceso de discusión social, que se deriva de la apuesta al plan de OT, surgen los temas críticos, que deben considerarse para la gestión del territorio:

1. Apropiación de una estrategia de turismo.
2. Fortalecer y diversificar los medios de vida; considerando para esto indispensable el abordaje de la inseguridad de la tenencia de la tierra insular.
3. Incorporar la multiculturalidad vinculada a la globalización en la agenda del desarrollo local.
4. Complementar los esfuerzos nacionales y locales para impulsar el desarrollo sostenible del territorio.
5. Avanzar hacia la planificación colaborativa para el desarrollo del territorio.

Detengámonos en estas consideraciones.

1. Apropiación de una estrategia de turismo. El turismo, como otros fenómenos globales, es algo que no puede evitarse, pero sí puede ser conducido como un proceso de desarrollo que beneficie a las localidades en la medida que genere actividades complementarias y dinamice nuevos sectores. La sociedad en Bocas del Toro se ha resistido al desarrollo inmobiliario vinculado al turismo, que además se contrapone a la idea de turismo ecológico que se venía manejando por los empresarios locales y las comunidades que empezaron a desarrollar pequeños proyectos de turismo comunitario. Sin embargo, hay que tener en cuenta que resistir y oponerse a las prácticas del turismo puede fracturar a las sociedades y a los destinos turísticos, lo cual no quiere decir que se va a dejar que la ola del turismo arrase o avasalle a estas sociedades y a estos territorios.

La gestión del turismo al nivel local debe considerar las diversas escalas de las políticas que impulsan el desarrollo del turismo: la escala global desde los marcos, convenios o acuerdos internacionales, que son también espacios donde se definen los intereses y políticas de la cooperación; la escala nacional, donde se negocian los intereses particulares de diversos sectores económicos, políticos y otro tipo de élites; y la escala local, al nivel de los gobiernos municipales, organizaciones comunitarias, y ONG. En el nivel local implica la construcción de una agenda de desarrollo que parte de la generación de alianzas y de la formación de una visión endógena; que no viene desde afuera, sino que se construye desde abajo, es decir con amplia participación de la población.

Por el momento existen planes estratégicos de turismo para Bocas del Toro realizados por el IPAT, en el marco del Programa de Desarrollo Sostenible, estos planes no son en sí mismos la apuesta del territorio, sino la visión del desarrollo turístico que predomina en las esferas de decisión de la política nacional y los marcos de desarrollo predominantes. El proceso local puede ser más rico, dado la experiencia social de Bocas del Toro; se puede aprovechar la estructura de representación multisectorial lograda con Alianza Bocas como un actor social potente para la incidencia, lo que permitiría reforzar la

participación ciudadana en la construcción de una estrategia local de turismo. De lo contrario se corre el riesgo de tener aparatos territoriales con recursos técnicos-financieros y humanos sin interlocutores representativos de las necesidades, visiones e intereses comunitarios.

Reforzar la participación local en la estrategia de turismo es clave ya que el turismo también incide en la transformación de la identidad local. Cualquier estrategia de turismo se monta sobre un imaginario cultural que usualmente es puesto en valor para adaptarse a la demanda de los turistas. En cambio si se cuenta con una agenda local para el turismo se puede reforzar la visión desde adentro y hacia adentro, fortaleciendo la identidad frente a la demanda, elemento que se vuelve muy relevante por la realidad altamente multicultural de Bocas del Toro.

2. Fortalecimiento y diversificación de los medios de vida locales. Fortalecer las bases comunitarias significa también construir procesos de desarrollo territorial que comiencen con entender primero para fortalecer después las estrategias de medios de vida de la población bocatoreña, marcada por fuertes transiciones. La inseguridad de tenencia de la tierra, agudizada por la especulación del precio de la tierra, ventas poco transparentes, presiones y amenazas a las comunidades locales, es un elemento crítico para las comunidades que demandan una participación más activa en los procesos de incidencia y gestión y respuestas de corto plazo que garanticen el acceso a la tierra y sus recursos.

El fortalecimiento de la participación de la base local en la gestión territorial implica ir más allá de la consulta. Aunque las comunidades indígenas y afroantillanas han sido informadas y sus líderes son parte de las estructuras de organización del territorio, tanto de ADESBO como de Alianza Bocas, todavía no puede decirse que hayan participado activamente en el proceso de OT. De acuerdo a un líder local, las comunidades no conocen qué se busca con el plan de ordenamiento: *“El plan de ordenamiento territorial no lo conocemos muy bien, puede ser la solución pero no conocemos qué fin busca el plan de ordenamiento territorial, yo creo que debe haber participación de todas las comunidades del archipiélago....”* (Rutilio Milton, Programa Media Hora).

Para las comunidades, el principal beneficio del ordenamiento es estabilizar la situación de la tenencia de la tierra. Este problema ha sido reconocido por instancias del gobierno en la resolución de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea en la cual se afirma que “muchos residentes de archipiélago, con más de 40 años de residir en el área que

no cuentan con los títulos de propiedad o derechos posesorios están siendo desalojados por nuevos propietarios” e incluso recomienda la concesión de tierras para grupos indígenas. En este sentido la expectativa de las comunidades demandaba acciones de control de corto plazo para detener la venta de tierras a extranjeros y la pesca intensiva (Alfredo López, 2008).

El cambio en las estrategias de medios de vida de la población local por la creciente actividad turística, venta de tierras, desplazamiento de población etc., demanda una estrategia de desarrollo económico territorial que considere los efectos económicos del turismo en la población local, fortalezca los medios de vida rurales y permita su diversificación incorporando el turismo comunitario. De hecho, algunas comunidades como Bahía Honda se han organizado para atender pequeños grupos de turistas, incorporando a las mujeres en la preparación de alimentos y elaboración de artesanías. Para ellas, esta actividad ha representado no sólo tener la posibilidad de mejorar sus ingresos, sino además han podido asumir nuevos compromisos frente a su comunidad (Carmelita Elington, Bahía Honda).

En suma, es necesario fortalecer la participación activa de las comunidades locales tanto indígenas, afroantillanas y criollas en el proceso de creación de una visión de territorio y, a partir de esto, participar en la construcción de instrumentos de gestión del territorio. Por ejemplo, la creación de mapas comunitarios, identificación de estrategias de medios de vida y reconstrucción de la historia comunitaria son metodologías que permiten construir herramientas para el diálogo y la negociación de las comunidades, fortaleciendo su presencia en las estructuras locales y preparándolas para enfrentar las presiones de la globalización. Pero también es necesario tomar medidas reguladoras de corto plazo que permitan mantener la credibilidad en el proceso.

3. Incorporación de la multiculturalidad, la agenda de desarrollo local. La multiculturalidad que está adquiriendo Bocas del Toro está configurando un nuevo mapa de actores sobre los que hay que incidir e incorporar al proceso. Sobre todo por su presencia en el sector de comercio y servicios. Existen distintas culturas sociales en Bocas, que tienen pocos espacios de interacción entre sí. A las tradiciones indígena, mestiza y afrocaribeña se suman los grupos familiares y personas extranjeras atraídas por el turismo que forman sus propios círculos sociales y empresariales. Esta fragmentación cultural restringe las posibilidades de formar una visión compartida del territorio, aunque se enfrenten problemas comunes. Lo anterior incide en la fragmentada visión del turismo que existe en Bocas.

La coexistencia paralela de distintas visiones, entre las tradicionales y las del primer mundo, no cuenta con estrategias que permitan el encuentro y la resolución de problemas. Por lo que otro tema crítico es actualizar el mapa de sectores existentes, el cual responde precisamente a la globalización. Si el 80% de los comercios son propiedad de extranjeros, resulta crítico caracterizar al sector y construir estrategias para hacerlos partícipes de la gestión territorial. Por el momento no hay un actor representativo de los intereses del empresario local “... No ha habido una organización fuerte por parte de los pequeños hoteleros que pudieran incidir en las decisiones. Ellos no han podido lograr organizarse, no han podido incidir en nada...” (Eligio Binns, 2008).

4. Vinculación de la institucionalidad local y territorial. La política de fortalecimiento a la institucionalidad del Estado, a nivel regional y nacional, debe ser un factor que complemente los esfuerzos locales y el fortalecimiento de la participación ciudadana para no resultar en una actividad paralela que los subordine.

El Estado panameño está definiendo una estrategia de desarrollo para el territorio que incluye una estrategia de turismo, el reto es ensamblar esta dinámica con las propuestas que han ido surgiendo desde Bocas del Toro. De hecho los programas territoriales son producto de la demanda ciudadana. En 2003, el Programa de Desarrollo Sostenible nace como una respuesta estatal frente a la movilización masiva y protestas locales debido al abandono de la provincia por la falta de agua potable, carreteras en mal estado, etc. El programa es parte del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CONADES, opera con un préstamo del BID de \$16,000 para infraestructura y fortalecimiento institucional.

El tema de turismo se involucra en la estrategia de desarrollo turístico para la provincia que será liderada por el IPAT. Si bien la estrategia de turismo y los demás componentes del Programa Multifase contemplan estrategias de participación ciudadana, como las consultas con la población, las directrices y proyectos que de ellos emanan son percibidos como decisiones que se toman desde afuera, e incluso existe el temor de que estos planes responden más a intereses políticos o de sectores de poder y no reflejan la realidad del territorio. Más allá de las opiniones y temores de los pobladores, se debe tener en cuenta el limitado alcance político, en términos de garantizar la toma de decisiones, de los instrumentos de consulta. En muchos casos, en este tipo de procesos, las decisiones ya han sido tomadas y la participación se reduce a la canalización de información que deja a los actores como sujetos pasivos de su desarrollo (Baires, 2001).

El Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro ha contratado una consultoría para elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial que incluye una evaluación ambiental estratégica y el fortalecimiento institucional para la municipalidad. Se destaca que este POT debe ser participativo.

Frente a esto, la postura de los actores locales integrados en Alianza Bocas es mantener su presencia dentro del proceso: *“parte de la política que Alianza busca dentro de este proceso, es mantenerse activo, no porque se le delegó a ellos, nosotros nos vamos a apartar, sino que nosotros, dentro de nuestra política y objetivos está permanecer aliados al municipio, dándole el apoyo, independientemente de quien se haya contratado, en términos de divulgación, tener un contacto con las comunidades hasta que se termine el plan de ordenamiento y se ponga en ejecución”* (Taller de Reconstrucción del Proceso del POT, 2008.).

Cuadro 3

Provincia de Bocas del Toro

Distrito de Bocas del Toro

El Consejo Municipal de la Ciudad de Bocas del Toro, instala el día 15 de Diciembre de 2006, la Junta de Planificación Municipal de este Municipio, la misma quedó conformada por los siguientes profesionales:

Provincia	Distrito	Entidad	Representates
Bocas del Toro	Bocas del Toro	Municipio de bocas del Toro	Ing. Calixto Augusto
		SPIA	Arq. Cristóbal Jurado
		Sociedad Civil	Sr. Rubén Navarro
		Consejo Municipal	HR. Germán Tejeira
		Ministerio de Vivienda	Arq. Ricardo Chen
			Ing. Patrocinio Romero

5. Avanzar hacia la planificación colaborativa para el desarrollo del territorio. En el caso de Bocas del Toro se tuvo la oportunidad de tener un proceso de planificación colaborativa que refinara o puliera la experiencia de participación obtenida en la elaboración del Plan de Manejo del Parque Marino de Isla Bastimento, desafortunadamente el sentido de urgencia derivó en tomar el camino de menor complicación y por tanto de más corto plazo.

Hay que tener en cuenta que la estructura de la participación formal-legal corresponde a un modelo de control público institucionalizado, en el que las instituciones de planificación están gobernadas por el público relevante (los sujetos del plan) quienes controlan las decisiones y acciones a tomar (Alexander, 2008). En Bocas, esta modalidad se expresa de manera emblemática en la Junta Técnica de Planificación Municipal, a quien compete la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial al nivel local.¹¹

Debido a que la inspiración del establecimiento de esta junta proviene del ordenamiento urbano, se ha privilegiado la participación de profesionales de arquitectura¹²; en realidad las atribuciones de ordenar el territorio en municipios como Bocas del Toro, requiere la opinión técnica adicional de otro tipo de profesionales con mayor dominio de los campos de la ciencia relativos al manejo de los ecosistemas. Obviamente, el representante de la sociedad civil puede ser un profesional de este tipo, pero también puede no serlo, es decir tal cual es hoy la situación, ese tipo de *expertise* no está garantizando la conformación de la Junta.

Un aspecto muy importante es que en la correlación de la representación hay tres miembros originarios del territorio (Municipio, Consejo y Sociedad Civil) lo que le confiere un mayor potencial de incidencia a favor de los legítimos intereses locales. Idealmente la participación de la sociedad civil en la Junta debería ser mayor, ya que este tipo de instancia representa un canal importante a través del cual la sociedad expresa sus opiniones y participa en las decisiones.

En contraste con este modelo convencional en que la participación pública es complementaria a la de las agencias estatales o consultoras, en la planificación colaborativa la participación pública es integrada a todo el proceso de planificación. La planificación colaborativa parte del empoderamiento de los protagonistas, que supone la

facilitación de experiencias de aprendizaje en condiciones de “horizontalidad” donde los profesionales son enriquecidos con el conocimiento ancestral y las experiencias surgidas de la cotidianidad comunitaria y tienen la oportunidad de compartir su conocimiento técnico y científico aplicado a la realidad local.

Obviamente, como toda experiencia formativa trascendente, esto requiere tiempo y recursos para que sobre la base de un mínimo entendimiento común de las perspectivas de todos los actores se construya desde la base. Esto se refiere no sólo a la propuesta de plan o programa en cuestión, sino también a recuperar la autoestima individual y de grupo tan dañada en muchos grupos de base, especialmente los que han sido tradicionalmente marginados.

La planificación colaborativa implica también el desarrollo de una cultura de diálogo, de saber: cómo negociar, qué negociar, hasta dónde negociar (Rodríguez, 2008) por eso no es la primera opción para los funcionarios acostumbrados a un estilo autoritario o verticalista de gestión, tampoco pareciera una opción válida cuando los períodos de tiempo establecidos en los programas o proyectos presionan para mostrar resultados observables en el corto plazo, sacrificando los aspectos cualitativos por los cuantitativos.

En el caso de Alianza Bocas, la experiencia participativa ganada en la elaboración del Plan de Manejo del Parque Marino de Isla Bastimento, ha ofrecido un entorno favorable para la búsqueda de una gestión democrática del territorio. Como cualquier otra coalición, ha sustentado su proceso participativo en la representatividad, que para ser legítima necesita su contraparte de participación directa, de lo contrario se corre el riesgo de que los representantes no personifican el sentir y el pensar de sus representados, sino los suyos propios. Lo anterior implica que los delegados de las diferentes organizaciones y comunidades tienen una doble tarea, por un lado facilitar un diálogo directo con las bases representadas al interior de sus organizaciones / comunidades, y por el otro el de ser portavoces en los espacios de diálogo multisectorial. Sin el diálogo interno, la representatividad es ilegítima.

En términos de incidencia hacia arriba y afuera, Alianza Bocas ha mostrado muy buen desempeño, sin embargo, el trabajo hacia el empoderamiento de las bases para un ejercicio democrático directo parece estar pendiente todavía. Una estrategia clave es asegurar la socialización de los avances y acuerdos logrados en las asambleas del Consorcio, lo que asegura la asistencia a estas. Lo anterior requiere de recursos para el reconocimiento de los gastos de participación

11 La Junta Técnica de Planificación Municipal fue establecida para dar cumplimiento al Capítulo VI, Artículos 18 de la Ley 6 del 1 de febrero de 2006, que establece lo siguiente: *Con sujeción a lo dispuesto en el artículo siguiente, la autoridad urbanística local creará la Junta de Planificación Municipal, cuya responsabilidad será participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial a nivel local.*

12 Según la Ley 6, la Junta Técnica debe estar constituida por: el Director de Obras y Construcciones o el Ingeniero Municipal, en representación del Alcalde, quien la presidirá; un representante de la sociedad civil designado por el Pleno del Consejo Municipal; un arquitecto de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, designado por el Presidente de esta; y un arquitecto en representación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, escogido por el decano

(traslado, alimentación y alojamiento) de un representante¹³
Más importante aún es asegurar estrategias que mantengan la discusión sobre los acuerdos, lo que estos significan en términos de medios de vida para la gente y de compromisos como movilización para la protección de los ecosistemas, derechos ancestrales y medios de vida.

El poder real de la democracia descansa en la participación auténtica de los ciudadanos, si se limita a nombrar un representante que no informa y no facilita el diálogo interno, se queda en el nivel de la formalidad. El fortalecimiento de la democracia directa en las organizaciones de base es fundamental para el éxito real de la democracia representativa en las coaliciones. “La participación ciudadana directa, canalizada e instrumentalizada de buena manera, complementa, potencia y legitima el trabajo de nuestros representantes”.¹⁴

13 Artículo decimocuarto del Reglamento de Funcionamiento de Alianza Bocas. <http://www.alianzabocas.org/somos-reglamentos.htm>

14 Salinas Fernández, J.(2006) Op. Cit.

Lecciones y Recomendaciones para la nueva fase de trabajo del Consorcio Alianza Bocas

Este último apartado tiene como objetivo apuntar lecciones y recomendaciones para que el Consorcio Alianza Bocas, como actor fundamental del proceso de gestión del territorio del archipiélago, pueda fortalecer y direccionar sus acciones de cara a los retos que plantea el proceso de ordenamiento del territorio.

Una de las lecciones para el acompañamiento es tomar en cuenta cuan sensibles son las experiencias a los cambios internos, de tipo organizacional, del actor acompañante, ya sea por transiciones al nivel de dirección, gerencia o del énfasis en los marcos de evaluación de proyectos. Estos cambios pueden modificar los estilos y prioridades de los programas y proyectos, también retrasan o aletargan la continuidad del acompañamiento. Ya hemos mencionado cómo los actores territoriales sintieron el “abandono” de UICN en cierta fase clave del proceso, creando un vacío de seguimiento y frustraciones por las expectativas levantadas. Sin embargo, el Consorcio es ya un actor suficientemente empoderado que ha sabido acomodarse y sobreponerse a este bajo perfil.

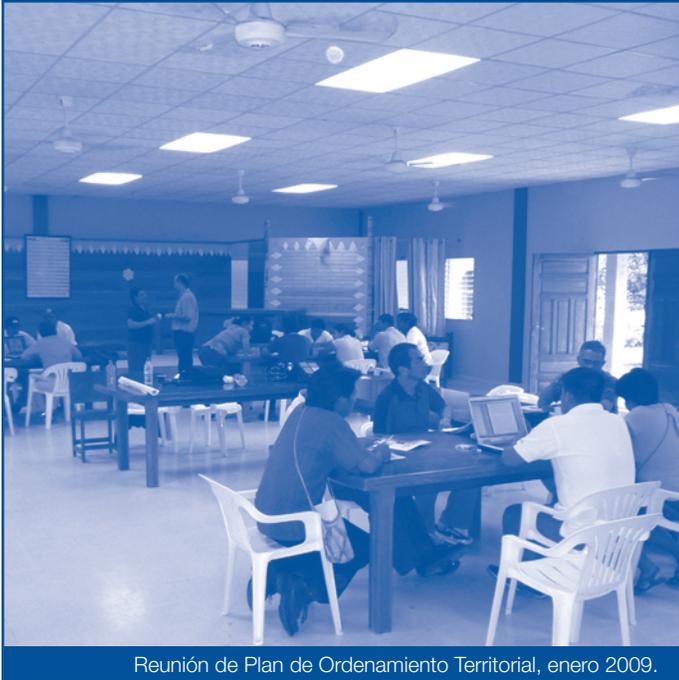
Con estas consideraciones y frente a las limitaciones y posibilidades del contexto económico y político, una nueva fase debería apuntar a lo siguiente:

1. *Fortalecer la plataforma de diálogo y negociación territorial.* A corto plazo esto significa apoyar el diálogo y la negociación entre el Consorcio y CONADES, con el objetivo de establecer un grupo representativo de la sociedad civil bocatoreña que monitoree el desarrollo de la consultoría que realizará Arden and Price. Es importante que el Consorcio incida para abrir la participación activa de los actores locales, de manera que esta propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial considere los aspectos sociales en su debida dimensión y que haya un equilibrio con la parte técnica. Mientras esto ocurre es importante consolidar los instrumentos de control territorial de la municipalidad, priorizando la coordinación de esfuerzos entre la municipalidad, el Consorcio y Fundación Natura

para apoyar la creación de un instrumento legal que permita operativizar el contenido de la propuesta de zonificación que surge del documento producido por TNC.

Para el proceso de gestión territorial la nueva fase requiere una fuerte apuesta a la construcción de herramientas para el diálogo y la negociación que serán necesarias para la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial. Metodologías como la realización de mapas comunitarios, construcción de escenarios, identificación de estrategias de medios de vida, reconstrucción de la historia comunitaria o la caracterización del sector empresarial del archipiélago, son útiles a este propósito. El proceso de negociación también supone consolidar la alianza entre actores territoriales, fortaleciendo la vinculación del Consorcio con las autoridades municipales (proyectándose hacia el nuevo gobierno municipal) y creando espacios de diálogo y colaboración con la Junta Técnica de Planificación Municipal. Otro elemento clave es establecer espacios de intercambio entre el proceso del archipiélago y el de Chiriquí Grande.

2. *Canalizar la demanda de derechos de propiedad dentro de una plataforma amplia de gestión del territorio.* Una de las demandas centrales de las comunidades indígenas del archipiélago es la definición de sus derechos de propiedad sobre la tierra. La actual movilización de los grupos indígenas en el archipiélago demandando legalización de tierras no puede verse al margen del proceso de ordenamiento territorial y de las políticas de desarrollo del turismo que vienen del Gobierno Central. En este sentido, la propuesta para la demarcación de tierras comunitarias que tiene el Consorcio se vuelve relevante como herramienta de negociación, ya que aportaría criterios para consolidar la demanda de derechos de los pueblos indígenas.
3. *Consolidar experiencias que demuestren que es posible integrar el turismo en los medios de vida locales, a partir del desarrollo de una visión estratégica de turismo comunitario.*



Reunión de Plan de Ordenamiento Territorial, enero 2009.

El Consorcio ha priorizado el fomento de actividades productivas en su planificación de la nueva fase, esta es una buena oportunidad para consolidar las experiencias de turismo comunitario de Bahía Honda y Popa 2. Actualmente,

algunos líderes del Consorcio han estado recibiendo capacitaciones sobre turismo comunitario y cuentan con bases conceptuales y contactos que puedan apoyar la construcción de una propuesta integral con participación de las comunidades con potencial turístico. El turismo comunitario puede diversificar la oferta del archipiélago e incorporar con más fuerza el elemento cultural, al mismo tiempo que aporta al mejoramiento de condiciones de vida y fomenta la participación de jóvenes y mujeres. También aquí es relevante el apoyo de la municipalidad a través de su departamento de turismo.

Fortalecer el liderazgo de base comunitaria indígena, estimulando la participación de mujeres y jóvenes en los procesos de toma de decisión y negociación. Como ya afirmamos, este elemento es fundamental para los procesos de planificación colaborativa y requiere recursos para la movilización y capacitación. Puntualmente significa asignar recursos para el reconocimiento de los gastos de participación que incluye el traslado, alimentación y alojamiento de al menos un representante por comunidad. Más importante aún es asegurar que las actividades sean percibidas como útiles para las estrategias de medios de vida de la gente, la protección de los ecosistemas y los derechos ancestrales.

Bibliografía

Alexander, Ernest (2008), 'Public Participation in Planning - A Multidimensional Model: The Case of Israel', *Planning Theory & Practice*, 9:1, 57 – 80

Alianza Bocas (2006), *Memoria del Cabildo Abierto*, Ordenamiento Ecológico y Turístico del Archipiélago de Bocas del Toro.

Alianza Bocas, <http://www.alianzabocas.org>

Idem, (2005) Memoria del Taller Preliminar para el Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro.

Alvarado Ugarte, Hernan (2008), *La gestación de seis alianzas fronterizas en Centroamérica*. La fase de inserción en perspectiva, UICN-ORMA Noruega, Proyecto Alianzas.

Autoridad Nacional del Ambiente (2008), *Estrategia de gestión ambiental para el desarrollo sostenible 2008-2012*

www.anam.gob.pa/documentos_temporales/ENA-Final_agosto_2008_borrador.pdf

Baires, Sonia (2001), *El ordenamiento territorial en El Salvador: desafíos y oportunidades*, Revista Estudios Centroamericanos, 633-634, San Salvador.

Bebbington, Anthony, Ed. (2007), Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales. Instituto de Estudios Peruanos.

Comisión de planificación municipal

<http://www.mivi.gob.pa/paginasprincipales/urbanismoejecucion.html>

Gómez, Ileana, (2007), Enlazando conservación y desarrollo rural desde la dimensión territorial, PRISMA, Avance de Investigación no. 1.

Gómez, Ileana, (2008). Turismo y gestión territorial en Centroamérica: Claros y oscuros de un proceso acelerado. PRISMA Serie Aportes para el Dialogo.

Giro, Pascal (2007), *Programa ALIANZAS: Enfoques y Lecciones* de UICN, Memoria Encuentro Regional Gestión Territorial Rural: Enfrentando el desafío de la superación de la pobreza y el manejo de recursos naturales. PRISMA.

Instituto Panameño de Turismo (2008) Revisión y actualización de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro.

Mazón, Tomas (2006). La Quimera del Turismo Residencial. Presentación en Power Point. Curso en la Universidad de Alicante.

PROARCA (2006), Caracterización socioeconómica y análisis de la situación del Distrito de Bocas del Toro, PROARCA/APM, González Rubén, Moreno Julio, Santos Feliciano y Montenegro Ricardo, Panamá.

Román, Marcela, (2008) Turismo y Desarrollo Inmobiliario en la Región Centroamericana. Marcela Román, PRISMA, Avance de Investigación no. 4.

Salinas Fernández, Juan (2006), *Democracia Representativa y Democracia Participativa; Una Falsa Dicotomía*.

<http://www.juansalinas.net/archives/12>

Siu de Shafer, Ana Maria (2000) *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico para el Archipiélago de Bocas del Toro*. UICN-Mesoamérica.

The Nature Conservancy (2008), Plan de Ordenamiento del Archipiélago de Bocas del Toro. Informe Final.

Troncoso, Jorge (2008), La Institucionalidad Ambiental en Chile http://www.atinachile.cl/content/view/262066/La_Institucionalidad_Ambiental_en_Chile.html

UICN-ORMA (2002), *Programa Marco para Mesoamérica UICN-NORAD*, Documento del Programa.

Varela, Olmedo J, (2006), Construyendo una Estrategia y Plan de Acción de Turismo Sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro.

Vilarrubi, Eva (2005), Editora, Coaliciones para la Conservación. *Coaliciones para la conservación de áreas protegidas*. Guía para su evaluación y fortalecimiento

http://www.mitsubishicorp-us.com/documents/tncreport_espn.pdf

Yanez-Arancibia, Alejandro (2007), *Asistencia Técnica de la UICN-ORMA para Alianza-Bocas al proceso de planificación territorial en la Provincia de Bocas del Toro*.

Entrevistas

Ángel González, Fundación PROMAR-Alianza Bocas

Alfredo López, Programa Desarrollo Sostenible, Bocas del Toro.

Arcadio Aguilar, Alianza Bocas

Carmelita Elington, Comunidad Bahía Honda

Eduardo Rodríguez, Facilitador Regional Programa Alianzas (2005)

Eligio Binns, Alcalde Bocas del Toro.

Hernan Alvarado, Consultor Programa Alianzas - UICN

Iker Laza, The Nature Conservancy, TNC-Bocas del Toro.

Isidro Valencia, Cooperativa de Boteros

Jaime Jaramillo, empresario

Julio Coto, empresario

Maria Quiel, Instituto Panameño de Turismo-Bocas del Toro.

Mixila Lee, ADESBO-Alianzas Bocas

Pilar Bordas, empresaria

Raúl Holstain, Isla Colón.

Rubén Navarro, AMIPETAB-Alianza Bocas

Rutilio Milton, Comunidad Bahía Honda-Alianza Bocas



Unión Internacional para la Conservación de
la Naturaleza (UICN)
Oficina Regional para Mesoamérica y
la Iniciativa Caribe

Apdo. Postal 146-2150
Moravia, Costa Rica
Tel: (506) 2241 0101 Fax: (506) 2240 9934

mesoamerica@iucn.org
www.iucn.org/mesoamerica

