

PRISMA

Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
Salvadoran Research Program on Development and Environment



Conflictos y respuestas territoriales frente al auge inmobiliario del turismo

El caso del archipiélago de Bocas del Toro



Diagramación : Leonor González/Silvia Gutiérrez
Fotografías : archivo PRISMA

ISBN 978-99923-910-2-0

© Fundación PRISMA, 2009

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de ASDI y Fundación FORD

www.prisma.org.sv prisma@prisma.org.sv
3a. Calle Poniente No. 3760, Colonia Escalón, San Salvador
Tels.: (503) 2 298 6852, (503) 2 298 6853, (503) 2 224 3700; Fax: (503) 2 2237209
Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C. A.
International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.

Conflictos y respuestas territoriales frente al auge inmobiliario del turismo

El caso del Archipiélago de Bocas del Toro

Ileana Gómez, Susan Kandel y Wilfredo Morán

Indice

Resumen

1

De las bananeras al turismo: el territorio pensado desde afuera

2

Vientos a favor de las grandes inversiones:
nuevas regulaciones y políticas desde el Estado

6

¿Turismo en un contexto global adverso?

8

Identificando los conflictos relacionados con el desarrollo turístico

9

Tipos de conflictos identificados en el archipiélago

9

Conflictos por los derechos de acceso y tenencia de la tierra.

8

Conflictos por impactos socio-ambientales producidos por
los proyectos inmobiliarios asociados al turismo.

10

La amenaza de fractura social por la conversión del territorio
en destino turístico.

12

Alianza territorial frente al desarrollo inmobiliario

14

Fortaleciendo la coalición social para la participación en la gestión
del territorio

14

Incidencia de la opinión pública y frente al Estado

17

Buscando instrumentos para la gestión del territorio

18

Lecciones y retos para la gestión del territorio como destino turístico

20

Bibliografía



Resumen

El archipiélago de Bocas del Toro, en el Caribe panameño, ha sido por décadas un territorio pensado para otros en función de sus recursos naturales, belleza paisajística e incluso su ubicación geográfica. Refugio de piratas, enclave bananero y zona de conservación, actualmente se está convirtiendo en un lugar codiciado para el desarrollo inmobiliario, como dinámica vinculada con el proceso de globalización, que llega a la par del auge del turismo. Este artículo identifica los principales tipos de conflicto asociados a la dinámica inmobiliaria y la demanda de tierras para actividades relacionadas con el turismo. A la histórica problemática del acceso y tenencia de la tierra, que afecta en mayor medida a las comunidades indígenas Ngöbes, se suman los conflictos por los impactos socioambientales y la amenaza de fractura social del territorio convertido en destino turístico.

Frente a esta situación, una coalición de actores locales —incluyendo organizaciones sociales, comunidades, gremios y la municipalidad del archipiélago— ha respondido a partir de acciones de incidencia que se enfocan en la denuncia nacional e internacional de los impactos sociales y ambientales de los megaproyectos de turismo, así como en la promoción de un plan de ordenamiento territorial para poner freno a estas actividades. En este proceso, las organizaciones locales han adquirido una mayor voz en los asuntos y políticas locales, buscando el impacto de acciones localizadas, pero aún no logran detener la fuerza de la dinámica de transformaciones producidas por el turismo, que además cuenta con el respaldo de las políticas nacionales y la institucionalidad estatal. Al final del artículo se presentan las lecciones del proceso, como futuros retos para la gestión del territorio.

De las bananeras al turismo: el territorio pensado desde afuera

d
d



Refugio de piratas y enclave bananero en el pasado, el archipiélago de Bocas del Toro ha sido un territorio en la mirada de otros. El pirata Morgan visitó las islas cuando estaban pobladas por indígenas que se dedicaban a cambiar carne de tortuga por artículos de manufactura europea que les ofrecían los piratas ingleses. Los primeros asentamientos formados por aventureros y traficantes de diferentes nacionalidades se dedicaban al comercio del carey, cacao, caoba y tortugas, esta fue la primera actividad comercial del archipiélago, conectando al territorio con El Caribe, Europa y Estados Unidos mientras permanecía aislado de las poblaciones del istmo.

A partir del siglo XIX la historia de Bocas esta íntimamente unida a la actividad transnacional, de hecho el surgimiento del negocio de la industria bananera tuvo como escenario el territorio de Bocas del Toro. Alrededor de 1890, tres hermanos fundan la Snyder Brothers Banana Company y se establecen en Bocas, cuando esta era una ciudad que se extendía sobre un manglar pantanoso y malsano que paulatinamente fue rodeándose de plantaciones de banano extendidas a lo largo de la isla Colón y la laguna de Chiriquí Grande (Benjamín, 2003). Una exitosa operación empresarial cambiaría el destino de Bocas, los Snyder deciden unirse a Minor Keint, empresario neoyorquino que había for-



mado un imperio bananero en Costa Rica. En 1899 Keint funda la United Fruit Company (UFC) integrando empresas que tenía en Costa Rica, Colombia y Panamá (Posas, 1993), incluyendo la Snyder Brothers. De esta forma la actividad transnacional estadounidense en Panamá entra por la puerta de las bananeras de Bocas del Toro.

La UFC ubicó su primera casa matriz en Bocas, donde construyó puentes, carreteras e infraestructura para la transportación marítima del banano, además de escuelas, viviendas y hospitales para sus empleados. A principios del siglo XX Bocas llegó a tener alrededor de 25,000 habitantes, seis consulados y cinco periódicos. En esa época, la Chiriquí Land Company (CLC) se funda como subsidiaria de la UFC, transformando a la región en una de las plantaciones de banano más productivas del mundo. La exportación de banano desde Bocas del Toro por la CLC entre 1908 y 1973 fue de 399 millones de unidades con un total de US\$749 millones. La exitosa empresa sobrevive a plagas, guerras y crisis económicas, gozando de facilidades y ventajas de los gobiernos de turno (Guerrón Montero, 2002). Pero esta próspera actividad bananera se reproduce bajo la lógica de una economía de enclave, sin vínculos que dinamicen otras actividades de la economía territorial o nacional, puesto que principalmente responde a criterios e intereses extranacionales, y se desenvuelve de manera autosuficiente en materia de inversión, comercialización, generación y apropiación de excedentes (Smith, 1986).

Con el canal y las bananeras llegarían los afroantillanos, como mano de obra procedente principalmente de Jamaica y otras islas del Caribe. Al ser Bocas del Toro una de las regiones más prósperas de Panamá, recibe la migración

más prominente de trabajadores afroantillanos. Ya en 1894 las plantaciones contaban con 1,500 antillanos y para 1906 la compañía tenía 6,500. Pero la prosperidad económica contrastaba con las desastrosas condiciones laborales y de vivienda de los trabajadores de banano. La segregación moldeaba la sociedad de enclave. El conjunto de centroamericanos, indígenas y afroantillanos que formaba la fuerza laboral de las bananeras habitaba en pequeñas barracas, en un medio insalubre, sin suministros médicos y sometidos a las epidemias de malaria y fiebre amarilla, en cambio los supervisores y controladores (criollos panameños o costarricenses) disfrutaban de una vida estable y, más arriba de la pirámide social, los directores y administradores (norteamericanos) vivían en casas lujosas y frecuentaban clubes exclusivos (Guerrón Montero, 2002). Bajo estas condiciones laborales, las huelgas y levantamientos de trabajadores fueron frecuentes, culminando no pocas veces en confrontaciones violentas y sangrientas.

La época de gloria de las transnacionales se va desvaneciendo a mediados de los años treinta y cuarenta cuando la enfermedad de la sigatoca aparece en la provincia de Bocas. Las oficinas y el personal de la compañía se trasladan al pací-



fico panameño, aunque la Chiquita Brand aún cuenta con más de cinco mil hectáreas ubicadas en las tierras continentales de la provincia.

Con el colapso de las bananeras se abre una época de letargo para Bocas, sin embargo, en los noventa el territorio capta los intereses de múltiples actores debido a sus atractivos naturales, paisajísticos y culturales. El archipiélago entra en las agendas de la conservación bajo la cual se define la creación del Parque Marino Isla Bastimentos, con el objetivo de preservar los ricos ecosistemas costero-marinos, pero casi simultáneamente se va convirtiendo en un lugar atractivo para los inversionistas de turismo y desarrollo inmobiliario.

Esta dinámica 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). La forma en cómo la agenda ambiental ha definido la conservación de los recursos naturales del territorio y, más recientemente, las políticas de turismo y el desarrollo inmobiliario asociado al turismo, se presentan como los espacios de conflicto sobre los cuales los actores locales construyen sus estrategias de negociación e incidencia.



Recuadro

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 noroccidental 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 nominar (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 y 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 convierten en un área de especial interés. Entre estos grupos inmigrantes 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 peces, tortugas, caracoles y langostas. Sin embargo, estos recursos se reducen cada vez 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, a un aumento en la intensidad de explotación de estos recursos. Las principales fuentes de empleo en la provincia de Bocas del 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 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 (principalmente en el área costera y en el archipiélago) y en menor proporción la cacería y la silvicultura (Del Cid, 1997). Hoy en día, 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.

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

El aspecto más inmediato que está condicionando los esfuerzos de gestión territorial de Bocas del Toro es la galopante dinámica de turismo y el desarrollo inmobiliario que está experimentando la región, 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 US\$1,270 millones 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 instalaciones con todo incluido, lo que

en consecuencia 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. En Bocas del Toro, los desarrollistas planean construir unas 1,560 viviendas para este mercado, entre los proyectos más grandes están: Red Frog Beach, que planea

construir 763 viviendas, Sunset Point con 174, Big Creek Village con 75 y El Embarcadero con 48 (TNC, 2008).

Como resultado del despegue inmobiliario se han producido alzas dramáticas en los mercados de tierras en sitios particulares, tal es el caso del casco urbano de isla Colón. Desde la perspectiva de los pobladores esta dinámica es evidente, como relata un habitante que vive en la calle principal de isla Colón, su casa que en 1980 estaba valorada en unos US\$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 han disparado”*.

El ciclo de turismo y desarrollo inmobiliario que está experimentando la región centroamericana contrasta con otras experiencias estudiadas de destinos turísticos. Aunque el tema recién empieza a ser investigado, un artículo sobre turismo y desarrollo inmobiliario en Centroamérica afirma que *“las formas en que este fenómeno se está desplegando 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.

En Bocas del Toro, los 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 –unido a 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 US\$2,000; US\$3,000; US\$5,000; US\$10,000; US\$12,000 y nosotros estamos hablando de salarios de US\$200. Aquí, nosotros, el que más gana, está ganando US\$12,000 al año. Eso no tiene nada que ver, allá están hablando de US\$80,000;

US\$60,000; US\$100,000 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 US\$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, recogida 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 alta 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, deterioro de manglares y 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 nue-



vas 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 expone al territorio a nuevos desafíos que representan tanto oportunidades como preocupaciones para la integración social.

Vientos a favor de las grandes inversiones: nuevas regulaciones y políticas desde el Estado

En Panamá, como en la mayoría de los países de la región centroamericana, el Gobierno Central tiene un rol clave en definir muchas de las condicionantes que pueden provocar o frenar la dinámica del turismo, mientras que las municipalidades tienen pocas competencias para incidir en esto, irónicamente cargan con un mayor nivel de responsabilidades que se desprenden de estas dinámicas, por ejemplo, el tratamiento de desechos, la creciente demanda de agua, servicios, etc. Como comenta el alcalde de Bocas de Toro: “*Panamá es un país bien centralista*”. Las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, así como la

política de turismo son definidas desde el Gobierno Central. En términos de los instrumentos regulatorios, los procesos de aprobación para la mayoría de los trámites asociados al desarrollo inmobiliario están centralizados 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.

En el año 2006, el gobierno panameño aprobó dos importantes pero contradictorias leyes. Por un lado la Ley 6 otorga competencia a los municipios para gestionar el ordenamiento de sus jurisdicciones territoriales, facultándolos para elaborar y aprobar planes de ordenamiento territorial, definir planes locales y organizar la participación ciudadana, en coordinación con el Ministerio de Vivienda (MIVI). Sin embargo, la Ley 2 establece el marco para regular las concesiones para inversiones turísticas en zonas insulares, otorgando concesiones de hasta 60 años, como un espaldarazo a la política de turismo que busca atraer la inversión extranjera.

De hecho, el gobierno panameño está definiendo una estrategia de desarrollo para la provincia de Bocas del Toro que incluye una estrategia de turismo, coordinada bajo el Programa de Desarrollo Sostenible. Este programa opera con fondos del BID destinados a diversas obras de



infraestructura y fortalecimiento institucional. En el tema del turismo la definición de la estrategia para la provincia será liderada por el Instituto Panameño de Turismo (IPAT) por otra parte, también se ha contratado una consultoría para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial que incluye el fortalecimiento institucional de la municipalidad. Este esquema de acción fortalece el modelo centralista de Estado. Los instrumentos de planificación conducidos por la institucionalidad del Gobierno Central aseguran que la visión de desarrollo turístico del archipiélago sea coherente con la visión predominante en las esferas de decisión de la política nacional sobre turismo y ordenamiento territorial. Mientras tanto, las autoridades y organizaciones locales se incorporan a este proceso con las reglas de juego ya establecidas, pocos recursos y sin mayores posibilidades de manobra. El alcalde Binns explica cómo el gobierno local es la última instancia en el proceso, y cuando finalmente 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. La herramienta que tiene el municipio 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).

El centralismo del Estado no garantiza firmeza y credibilidad en la aplicación de las leyes. El Estado sigue adoleciendo de una débil aplicación de políticas y normas regulatorias existen-

tes para la aprobación de proyectos turísticos y habitacionales. En el caso de Panamá, específicamente en la provincia de Bocas de Toro, las puertas están abiertas para la corrupción y falta de aplicación de la ley. Como lo 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 Panamá, en el artículo de Román (2008) 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”; señala además que “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”.

En el caso de Bocas del Toro, un estudio de caracterización socioeconómica confirma esta tendencia, el ámbito institucional es descrito como “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 sólo 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” (PROARCA, 2006).

¿Turismo en un contexto global adverso?

Además del panorama de la institucionalidad y políticas nacionales, hay que considerar dos grandes factores macro que inciden en forma

significativa en la trayectoria de cambios que está experimentando Bocas del Toro. Por una parte, 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 los 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 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”*. Ciertamente 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 (Roman, 2008).

Un segundo factor macro que incidirá a mediano y largo plazo en la trayectoria del desarrollo turístico e inmobiliario del archipiélago es el escenario en relación al cambio climático, ya que el incremento de riesgos afecta directa y adversamente, tanto la oferta como la demanda de estos mercados. La región Centroamericana es particularmente sensible a este fenómeno pues enfrentan con mayor frecuencia tormentas e inundaciones; en el caso de las islas se esperan incrementos en el nivel del mar. Si bien hasta ahora Bocas del Toro no es un lugar con historia de catástrofes debidas a huracanes, el cambio climático que vive el planeta podría modificar esta tendencia y obligar a dar un giro a la forma actual en que se proyecta el futuro económico y social del archipiélago.

Identificando los conflictos relacionados con el desarrollo turístico



La dinámica inmobiliaria y la demanda de tierras para actividades relacionadas con el turismo han ampliado el tipo de conflictos sociales y ambientales en el territorio. A la histórica problemática del acceso y tenencia de la tierra se suman los conflictos por los impactos socioambientales y la amenaza de fractura social del territorio convertido en destino turístico. En este apartado presentamos una caracterización de los conflictos en el archipiélago y en el siguiente abordaremos la forma en que los actores locales han enfrentado estos conflictos.

Tipos de conflictos identificados en el archipiélago

Conflictos por los derechos de acceso y tenencia de la tierra

En el archipiélago, la posesión de la tierra ha sido un factor histórico de conflictos, afectando en gran medida a la población indígena de la zona. Las regulaciones constitucionales prohibieron la apropiación de tierras en áreas costeras e insulares y actualmente prevalecen los derechos posesorios y los derechos conseguidos a partir de concesiones. Por su parte, el gobierno local no tiene injerencia sobre la tenencia de la tierra, únicamente posee un ejido municipal, pero está limitado a la ciudad y al pueblo de Bastimento.



Las políticas de incentivos a la inversión extranjera para el desarrollo de complejos turísticos y residenciales, en particular por la emisión de la Ley 2, han agudizado el problema del acceso y tenencia de la tierra. La especulación, amenazas de desalojo, compra y venta ilegal de tierras para desarrollos turísticos y prácticas de corrupción han sido identificadas dentro de los principales conflictos que enfrentan todas las comunidades del archipiélago (PROARCA, 2006). Un factor común que define este conflicto radica en que las comunidades indígenas del archipiélago no tienen títulos de propiedad, en cambio tienen derechos posesorios de facto. 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 tenencia. En el caso de las comunidades Ngöbe, éstas no han seguido los pasos necesarios para legalizar sus tierras. Otro factor que incide en la falta de titulación de las tierras de comunidades indígenas es el desconocimiento de la normativa legal y de los procesos necesarios para legalizar terrenos. En la opinión de un abogado local, esta situación se presta a la especulación y el 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 que las mejores



propiedades quedan en manos del extranjero"
(Raúl Houlstan, 2008).

La autoridad de otorgar el derecho de concesiones de tierras nacionales reside en el Gobierno Central. Con el establecimiento de la Ley 2 que proporciona incentivos a la inversión en actividades turísticas, el Estado se adjudica la decisión de definir a quién y para qué se otorga el derecho de propiedad y uso de la tierra, abriendo las puertas a la inversión extranjera para el desarrollo de proyectos inmobiliarios en zonas turísticas. Esta apertura ha propiciado mayores condiciones para la especulación y una menor incidencia de la municipalidad en el control de los desarrollos inmobiliarios y hoteleros.

Respecto a las concesiones, el alcalde de Bocas del Toro, Eligio Binns, explica que *"quién 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 desarrollo turístico, hotelero y urbanístico. Es casi como un título porque puedes hacer préstamos sobre esa tierra"*.

El mismo estudio de PROARCA concluye que la aparición de esta ley ha contribuido a extremar los conflictos por la propiedad de la tierra, incrementando las presiones sobre la población, por las amenazas de desalojo, cierre de caminos

y del acceso a playas y canales. El creciente interés de ciudadanos extranjeros y empresarios nacionales que buscan adquirir terrenos en el archipiélago contribuye a esta situación; sobre todo en aquellas propiedades en que fácilmente se puede despojar a sus tenedores indígenas, vulnerables por el desconocimiento de la ley y por la falta de respaldos legales de su situación posesoria.

Conflictos por impactos socio-ambientales producidos por los proyectos inmobiliarios asociados al turismo

Debido a la riqueza de sus ecosistemas, Bocas del Toro ha sido uno de los principales escenarios para implementar proyectos de conservación, bajo los cuales fue moldeada la definición del Parque Nacional Marino de Isla Bastimento. La agenda ambiental, promovida por los grandes actores de la conservación, generó conflictos con las comunidades en un principio por la forma inconsulta en que se decidió la creación del parque, ya que éstas se sentían amenazadas por la posible exclusión del acceso y uso de la tierra y otros recursos. Sin embargo, también hay un fuerte interés de varias organizaciones locales que tenían una apuesta por la conservación de los valiosos recursos del archipiélago, las cuales promueven un acercamiento con las comunidades, abriendo la agenda de la conservación y permitiendo que estas participen en la zonificación del área de conservación y en la definición del Plan de Manejo. La participación conjunta de comunidades, organizaciones ambientalistas y organizaciones comunitarias cultiva la sensibilidad de la población sobre el valor y fragilidad de los recursos marino costeros, logrando acuerdos básicos y compromisos entre los habitantes en el uso sostenible de los recursos:

"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).

Cuando la dinámica inmobiliaria entra con fuerza en el archipiélago se produce una reacción colectiva en contra de los efectos de las construcciones sobre los ecosistemas y medios de vida de la población local. Diversas notas de prensa recogen la denuncia pública de las organizaciones locales frente a los impactos de los megaproyectos, particularmente en los casos de Red Frog Beach Club y Sunset Point. Estas notas y reportajes 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 el despojo y los costos sociales para la población local. En el contexto de estas denuncias, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) decide suspender el proyecto Red Frog, sometiéndolo a investigación por daños a la naturaleza (La Prensa, 1 de septiembre, 2006). También hay que destacar el rol desempeñado por el Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción (SUNTRAC) que en su lucha por reivindicaciones laborales, logró paralizar las actividades de la construcción del complejo Red Frog.

Las organizaciones y líderes locales, integrados en coaliciones como Alianzas Bocas y el alcalde Eligio Binns, se convirtieron en los portavoces de la población bocatoreña. A través de la prensa escrita quedaba claro que la apuesta local era el rechazo de los proyectos residenciales y la demanda de un ordenamiento territorial, que tome en cuenta la participación efectiva de las autoridades y población local. 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, con él, económico de los lugareños, así como de ecosistemas completos. Nada menos que matar la gallina (de los huevos) 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).

La movilización y denuncia ciudadana incidió para que el Gobierno Central designara un equipo de funcionarios de alto nivel de Panamá quienes verificaron los impactos de los megaproyectos. El equipo incluyó altos funcionarios del Ministerio de Vivienda (MIVI), IPAT, Catastro y ANAM. Los delegados gubernamentales visitaron la zona, y se reunieron con los pobladores, de este encuentro surgen recomendaciones específicas para el Estado. Uno de los resultados es la Resolución 001 del 5 de abril de 2006, de los diputados de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, la cual afirma que: *“los desarrollos turísticos residenciales están cercando 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



recomendó la redacción de un plan de ordenamiento territorial para el archipiélago respaldando la solicitud del alcalde y exigiendo al mismo tiempo “un plan de zonificación que garantice el acceso a las playas”; asimismo “recomendó la concesión de tierras a los indígenas del archipiélago”. A pesar de estas resoluciones, la Ley 2 mantuvo las expectativas de los desarrolladores. A mediados del 2008 la municipalidad tenía conocimiento de la existencia de por lo menos 13 proyectos aprobados por el MIVI y el IPAT, de los cuales desconocía la ubicación y envergadura, ya que éstos aún no habían solicitado permisos de construcción a la alcaldía.

La amenaza de fractura social por la conversión del territorio en destino turístico

La transformación de un territorio en lugar turístico rompe la continuidad de las relaciones sociales y culturales mediante la fractura que genera la transformación en productos turísticos de los aspectos más atractivos para los visitantes: paisajes, gastronomía, artesanía, etc. (Nogués, 2006). En el caso de Bocas del Toro, los efectos de esta transformación se evidencian en la forma en como el turismo ocupa y modifica el espacio físico a partir de la construcción de megaproyectos, hoteles y residencias de descanso o retiro, pero también en la fragmentación de las relaciones sociales a nivel comunitario y territorial al no existir un proyecto endógeno para la gestión del turismo.



La ocupación del espacio para fines turísticos aprovecha y profundiza las diferencias sociales existentes. La llegada del turismo complica la situación de desventaja y marginación de la población más vulnerable; en este caso, la población indígena. Los indígenas Ngöbe establecidos en terrenos valiosos para la inversión turística

han sido tradicionalmente objeto de despojos y discriminaciones; la situación actual agrava su condición de desventaja en términos legales, pero también socialmente ya que aún predomina la idea de que al indígena se le puede sacar provecho. La presión inmobiliaria hace sus maniobras aprovechando las desventajas sociales de la población indígena, lo que contribuye a que estos sean los principales afectados por la presión de la inversión turística sobre sus tierras (PROARCA, 2006).

La conflictividad por el tema de la tenencia de tierra también erosiona los lazos de cohesión social e incluso la gobernabilidad del territorio. La participación de funcionarios públicos en situaciones poco claras de compra-venta de tierra genera desconfianza hacia las autoridades gubernamentales, a quienes se les acusa de emitir títulos fraudulentos. Por otra parte, produce malestar y fracturas sociales dentro de las comunidades, debido a que algunos de los habitantes participan en esta dinámica vendiendo sus derechos posesorios a extranjeros.

Con la llegada del turismo, la multiculturalidad de Bocas del Toro se ha complejizado para fragmentarse más. A la población nativa – formada por indígenas, mestizos y afrocaribeños – se han sumado los grupos familiares y personas extranjeras – norteamericanas y europeas –

que forman sus propios círculos sociales y empresariales, también hay un creciente grupo de población asiática atraída por el creciente comercio de bienes de consumo inmediato que ha despegado por el turismo. Las distintas expresiones culturales y grupos étnicos nativos tienen pocos espacios de interacción entre sí, lo cual incluso se refleja en la división étnica de la ocupación del territorio. El sector local empresarial es uno de los espacios donde la fragmentación es evidente. Actualmente, el 80% de los comercios son propiedad de extranjeros, incidiendo en la división del gremio local. 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).

Esta segmentación cultural limita las posibilidades de formar una visión compartida del territorio e incide en la fragmentada visión del turismo que existe en Bocas. Hasta hoy lo que predomina es una coexistencia paralela de distintas visiones, entre las tradicionales y las del primer mundo, que no cuenta con estrategias que permitan el encuentro y la resolución de problemas y mucho menos una idea propia sobre como gestionar la dinámica turística. En cambio, prevalece la visión construida desde afuera, desde las políticas de turismo orientadas a promocionar y poner en valor los atractivos naturales de la zona.



El tema del desarrollo del turismo había sido abordado socialmente desde finales de los noventa como una actividad vinculada a las zonas protegidas costero-marinas. En el contexto de formación del Parque Marino de Isla Bastimento se abre un incipiente diálogo sobre las condiciones existentes para el desarrollo del turismo, en el que diversos actores del archipiélago, incluyendo la municipalidad, 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 (UICN, POARCAS/COSTAS).

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).

Ese “algo” se ha traducido en una serie de acciones coordinadas por la alianza local formada por diversas organizaciones locales, comunidades, la municipalidad y organizaciones de apoyo de carácter nacional y regional, como TNC-Panamá, Fundación Natura, Instituto Smithsonian y UICN-Mesoamérica, entre otras. La estrategia ha consistido en el fortalecimiento de la coalición de actores locales, la realización de acciones de incidencia frente a la opinión pública nacional y frente al Estado y la promoción de instrumentos de regulación como el plan de ordenamiento del territorio.

Fortaleciendo la coalición social para la participación en la gestión del territorio

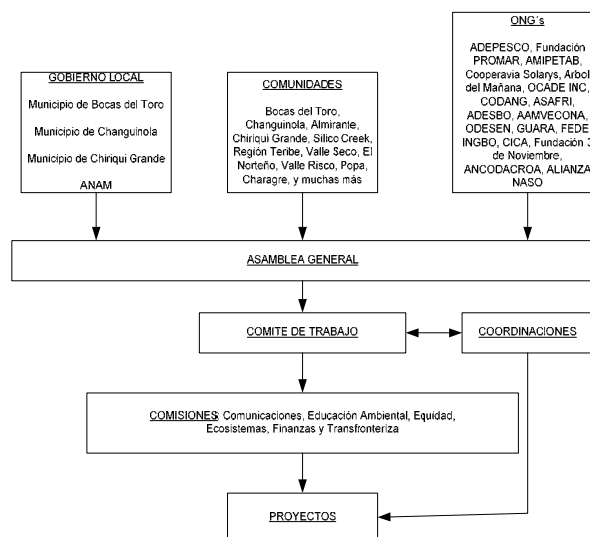
En el archipiélago, la historia de formación de coaliciones sociales guarda una estrecha relación con la forma en como los actores han interactuado con los proyectos de conservación y manejo de recursos naturales. La participación social lograda en el plan de manejo del Parque Nacional Marino de Isla Bastimento produce la primera organización intersectorial del archipiélago: Alianza para el Desarrollo de Bocas del Toro, ADESBO. Formada por organizaciones comunitarias, ONG y organizaciones de gobierno con presencia local, ADESBO constituye una organización con fuerte identidad territo-

rial, con capacidad de incidencia local, reconocida ante cooperantes y proyectos de desarrollo.

Posteriormente, en el 2005, el proyecto Alianzas –un esfuerzo de cooperación de UICN Mesoamérica y el gobierno noruego– promueve el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de la organización local como estrategia para lograr la gestión de ecosistemas críticos en Centroamérica, dentro de los cuales se encuentra la costa caribe de la zona Talamanca-Bocas del Toro, en la frontera entre Panamá y Costa Rica, donde ambos países comparten ecosistemas boscosos y marino costeros. Cuando Alianzas entra en Bocas del Toro se empalma en la experiencia de ADESBO y extiende la dinámica de la coalición a la provincia de Bocas del Toro, formando el Consorcio Alianza Bocas que incorpora tanto a ADESBO como a los gobiernos locales de Bocas del Toro, Changuinola y Chiriquí Grande, entre otras organizaciones del territorio (ver Gráfico 1). Ha sido desde estos dos núcleos de organización que la sociedad civil ha construido estrategias para contener el desarrollo inmobiliario impulsado por el turismo.

El Consorcio Alianza Bocas se vuelve el núcleo dinamizador de la participación local, logra establecer espacios de coordinación y encuentro entre actores territoriales que son portadores de intereses y visiones que van desde lo local a lo global. Las actividades de Alianza Bocas se orientan a fortalecer la práctica del debate, el diálogo, las consultas públicas y el liderazgo local. En 2005 se produce un acuerdo entre Alianza Bocas y la municipalidad para 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 Eco-

Gráfico 1
La Organización.
Nivel de los Miembros

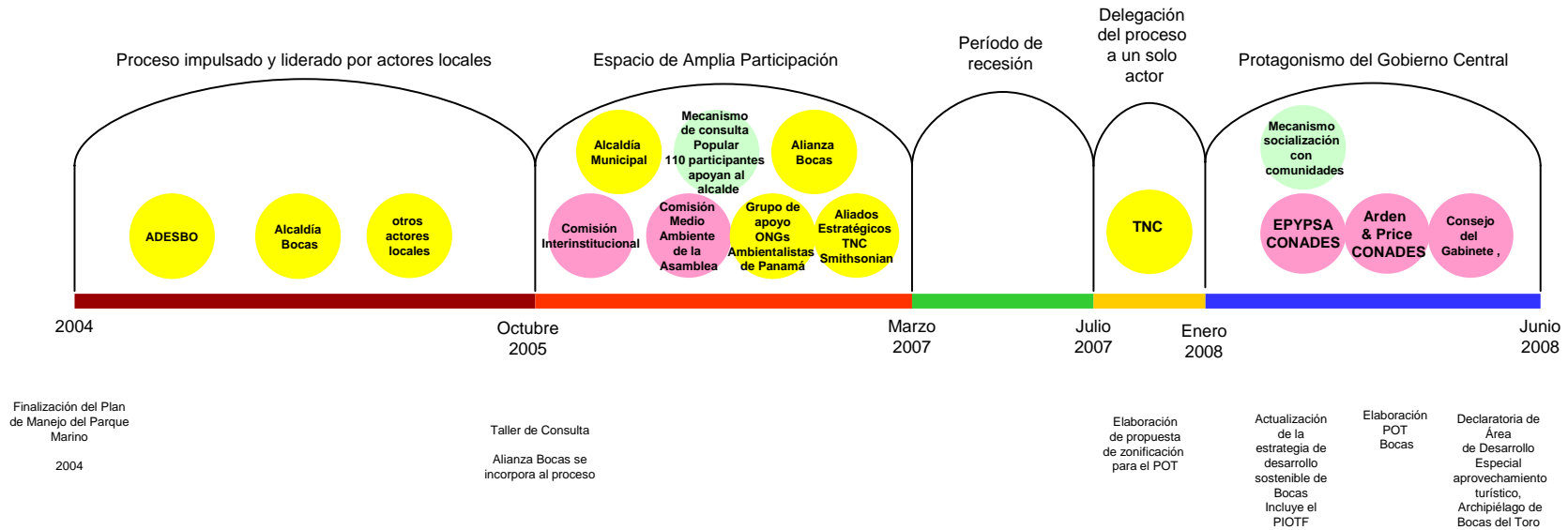


lógico y Turístico para el archipiélago de Bocas del Toro. En este cabildo muchos pobladores consideraban que al contar con un plan de ordenamiento territorial se podía decidir sobre el uso del espacio, detener los desarrollos incontrolados y asegurar el control del desarrollo del territorio. Era una 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).

El cabildo abierto da un fuerte respaldo social a la autoridad municipal y a la vez que promueve la participación activa de diversos actores: empresarios, líderes indígenas, municipalidad, ONG y organizaciones de gobierno. 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.

Gráfico 2

Program 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 cual 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.

La facilitación de las actividades ha estado a cargo de los líderes locales, que van emergiendo del proceso organizativo. Esta práctica logra fortalecer las relaciones interpersonales que son propias de la vida local y la interacción cotidiana, formado 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. En suma, la formación de coaliciones sociales como ADESBOS y Alianza Bocas han servido como espacios efectivos para la promoción de una práctica democrática al promover espacios de amplia participación, dinamizar a las organizaciones intermedias y fortalecer los liderazgos locales.

Incidencia en la opinión pública y frente al Estado

La municipalidad y Alianza Bocas, impulsan un movimiento de amplia participación encaminado a desarrollar acciones de incidencia en la opinión pública y las autoridades nacionales para detener los megaproyectos y, al mismo tiempo, estimulan un proceso de consulta orientado a definir el plan de ordenamiento territorial del archipiélago.

La incidencia frente al Estado

Los habitantes de Bocas del Toro, 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. Para esto despliegan una estrategia de incidencia a través de acciones de cabildeo, envío de denuncias y cartas de rechazo a megaproyectos. La estrategia se enfoca en sensibilizar a la opinión pública para llamar la atención sobre los impactos sociales y ambientales del desarrollo inmobiliario y, más específicamente, en buscar el respaldo de tomadores de decisión, principalmente de la Asamblea Legislativa de Panamá. La municipalidad y las organizaciones so-



ciales del territorio realizan talleres locales en los que participan funcionarios de instituciones del gobierno central como ANAM, IPAT, junto con ONG locales, pobladores, empresarios y la municipalidad. Los parlamentarios de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo visitan la zona, y a partir de esto se logran dos resultados importantes: en primer lugar, se vincula a las organizaciones del Gobierno Central en el proceso de ordenamiento territorial conformando la Coordinación Interinstitucional de Apoyo al Plan de Ordenamiento Territorial, a la que se suman ONG ambientalistas panameñas, además de la municipalidad y las organizaciones locales. Además, la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo emite la resolución 001 a favor del Ordenamiento Territorial de Bocas del Toro.

La incidencia en la opinión pública local y nacional

La resistencia frente al desarrollo inmobiliario mantuvo una estrategia de difusión en medios de comunicación nacionales y locales, se generaron listas de correo electrónico y un sitio web propio. A nivel de la opinión pública local, se promovió 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 difundieron la palabra del alcalde, de los líderes indígenas, y empresarios locales, científicos, otros



líderes y especialistas, permitiendo que diversas voces expresaran abiertamente su posición frente al desarrollo inmobiliario y denunciaran los impactos sociales y ambientales de los megaproyectos. Los cortos informativos abordaron problemas de degradación ambiental, pérdida de ecosistemas, informaron sobre alternativas para una mejor relación entre turismo, ambiente y cultura. A través de los medios de comunicación también se promovió el proceso de ordenamiento territorial como alternativa para el control local del desarrollo del turismo. En las zonas rurales, los líderes locales se encargaron de convocar y conducir jornadas que perseguían conectar a 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.



Buscando instrumentos para la gestión del territorio

Los actores locales consideraron que la formulación y aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial para el archipiélago de Bocas del Toro era un esfuerzo prioritario para lograr la gestión territorial sostenible de la zona. Con el Plan de Ordenamiento Territorial se buscaba obtener un instrumento regulatorio que permitiera a la municipalidad contar con criterios y respaldo legal para ordenar o detener, si era necesario, las actividades asociadas al desarrollo inmobiliario de la zona. En esta búsqueda logran canalizar recursos para la elaboración de una ruta de trabajo para el Plan de Ordenamiento Territorial. El proyecto UICN-Alianzas y TNC han jugado un rol clave en la canaliza-

ción de estos recursos. La ruta pensada para el Plan de Ordenamiento partía de la contratación de diversas consultorías especializadas. Los primeros resultados brindaron un marco de referencia basado en acuerdos internacionales pactados por la República de Panamá (Varela, 2006) y un Plan de Acción para orientar las actividades en relación al proceso de planificación territorial (Yáñez-Arancibia, 2007). Si bien estas

dos actividades aportaban un respaldo técnico-científico a la acción de los actores locales frente al gobierno nacional y los desarrolladores inmobiliarios, no respondían a la preocupación municipal de habilitar una normativa para contar, a corto plazo, con un instrumento que permitiera contener el agresivo avance del turismo inmobiliario. El muni-

cipio, además, tenía la premura de mostrar resultados dentro del tiempo político del gobierno municipal y responder a las expectativas de los actores del territorio.

También se buscaron recursos legales para contener los proyectos en marcha. La municipalidad elaboró una petición ante el MIVI para 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 MIVI niega que esto sea legalmente procedente y tampoco se tiene una respuesta de parte de IPAT.

Con estos resultados adversos se produce el desanimo de los actores locales. Surge entonces un nuevo ofrecimiento de TNC, para contratar

otra consultoría en función de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, ésta fue concluida en mayo de 2008 e incluye una propuesta de zonificación que fue presentada a los actores locales; por su parte, la municipalidad consideró que este documento era una base para la creación de un instrumento regulatorio para el ordenamiento territorial.

Instrumentos regulatorios como parte de una decisión ciudadana

Si bien los insumos técnicos especializados aportan criterios para la definición del ordenamiento territorial, hay que considerarlos como un recurso de un proceso social más amplio. El ordenamiento territorial empieza por reconocer a 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 regulatorios se derivan de una decisión ciudadana, apoyada en insumos técnicos que lo alimentan, pero no lo definen. En Bocas del Toro, los actores locales apo-



yaron la búsqueda de normativas de control, pero en cambio bajaron el perfil del proceso de consolidación del tejido social que alimenta la construcción de una visión de territorio.

En este caso, 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 del territorio en la que se integraran las aspiraciones de la comunidad indígena, afroantillana, ladina, empresarios y del sector técnico científico. Así, una primera fase de movilización social e incidencia con fuerte apoyo interinstitucional, alianzas y apoyo técnico no pudo dar el paso hacia la construcción de instrumentos de gestión propios. Mientras tanto, se dio un repunte del protagonismo del Gobierno Central en el proceso. 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 y contrata una consultoría para elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial que incluye una evaluación ambiental estratégica y el fortalecimiento institucional para la municipalidad.



Hemos explicado como, en el caso de Bocas del Toro, el estilo del desarrollo inmobiliario acelerado y vinculado a la potencialidad turística de la zona produce una reacción social de oposición y despliega una estrategia de incidencia, para frenar los proyectos existentes y promover la creación de normativas que permitan la regulación del turismo. Las energías sociales locales se invierten en la denuncia pública de los impactos ecológicos, la destrucción de ecosistemas, y de los impactos sociales por la agudización de la problemática de inseguridad de tenencia de tierra. Si bien existe un consenso ciudadano respecto a la necesidad del ordenamiento del territorio y una idea clara de lo que no se quiere de Bocas del Toro, aún no se ha consensado un proyecto endógeno, siendo un territorio que se ha convertido en destino turístico, en el que existen temas críticos que se deben tener en cuenta para su gestión en la búsqueda de la sostenibilidad social y ambiental. Hay que considerar que los actores locales ya están abordando estos temas desde sus propios mecanismos de participación y gestión de apoyos.

La apropiación de una estrategia de turismo

El turismo, como otros fenómenos globales, es algo que difícilmente puede evitarse, en cambio puede ser conducido como un proceso de desarrollo que beneficie a las localidades en la medida que genere actividades complementarias y dinamice nuevos sectores. 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.

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. El proceso puede ser más rico si 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 fragmentada visión del turismo que existe en Bocas del Toro.

Fortalecer y diversificar los medios de vida de la población

El cambio en las estrategias de medios de vida de la población local por la creciente actividad turística, venta de tierras y desplazamiento de población demanda una estrategia de desarrollo económico territorial que considere los efectos económicos del turismo en la población local, y a su vez fortalezca los medios de vida rurales. Frente a la especulación desatada por el desarrollo inmobiliario, una de las demandas centrales de las comunidades indígenas del archipiélago ha sido la definición de sus derechos de propiedad sobre la tierra, reclamando acciones de control de corto plazo para detener la venta de tierras a extranjeros, con ello se agudiza un viejo conflicto que no puede verse al margen del proceso de ordenamiento territorial y de las políticas de desarrollo del turismo que vienen del Gobierno Central.

Fortalecer actividades como 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. 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. Estas experiencias son muy incipientes y aún no cuentan con un respaldo institucional que les permita capacitarse para ser sostenibles y competir en la oferta turística local.

Avanzar hacia la planificación colaborativa para el desarrollo del territorio

El escenario en Bocas del Toro apunta a la necesidad de trabajar en dos carriles de acción para avanzar en el proceso de gestión territorial. Por un lado, se requiere una fuerte apuesta de parte de los actores locales, encaminada a la construcción de herramientas para el diálogo y la negociación que serán necesarias para la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, coordinado por el Programa de Desarrollo Sostenible. De hecho, actores como Alianza Bocas y la municipalidad están construyendo sus agendas frente a esta propuesta. Una de las estrategias planteadas es incidir para que se abra la participación activa de los actores locales y garantizar la representatividad en el proceso, a los actores

locales les preocupa que esta propuesta sobredimensione los criterios técnicos para definir temas como el uso actual o potencial del suelo, y no considere los aspectos sociales relacionados con la problemática de acceso y legalización de tierras, o la participación activa de los pobladores en la definición del modelo de turismo. También están concientes que es necesario consolidar los mecanismos de control territorial desde la municipalidad, promoviendo la creación de un instrumento legal que permita operativizar el contenido de la propuesta de zonificación que surge del documento de TNC, mientras se tiene listo el plan de ordenamiento.

El recorrido por el proceso de acciones sociales frente a la dinámica inmobiliaria, en el caso de Bocas del Toro, nos ha mostrado cómo la experiencia de formación de coaliciones, la práctica de participación, el diálogo y la negociación ofrecen todavía oportunidades para la búsqueda de una gestión democrática del territorio, por tanto, para un mejor manejo del desarrollo turístico. Los actores locales han ganado presencia nacional y reconocimiento regional; por otra parte, habrán cambios políticos a nivel de gobierno nacional y municipal. En tanto, a nivel global, la crisis económica ha afectado las inversiones inmobiliarias, estos elementos de contexto sitúan ante los bocatoreños un nuevo panorama de posibilidades, sobre las cuales pueden replantear su estrategia.

Bibliografía

- Alexander, E. (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, H. (2008). "La gestión 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, S. (2001). "El ordenamiento territorial en El Salvador: desafíos y oportunidades", *Revista Estudios Centroamericanos*, 633-634, San Salvador.
- Bebbington, A. (2007). "Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales". Instituto de Estudios Peruanos.
- Benjamín, A. (2008). "El oro verde y la United Fruit Company en Panamá". Charco Azul World Press, Marzo 2008. Ver <http://charcoazul.wordpress.com/2008/03/02/el-oro-verde-y-la-united-fruit-company-en-panama/>
- Comisión de planificación municipal. Disponible en <http://www.mivi.gob.pa/paginasprincipales/urbanismoejecucion.html>
- Guerrón Montero, C. (2002), "Ensayo histórico: Movimientos laborales afroantillanos y la Chiriquí Land Company en Bocas del Toro, Panamá 1890-1940". Primer Congreso Humanístico del Caribe, 2002, Universidad de Puerto Rico. Ver <http://www1.uprh.edu/cvhc/carlaguerron.htm>
- Gómez, I. (2007) "Enlazando conservación y desarrollo rural desde la dimensión territorial", PRISMA, Avance de Investigación no. 1.
- Gómez, I. (2008). "Turismo y gestión territorial en Centroamérica: Claros y oscuros de un proceso acelerado". PRISMA Serie Aportes para el Dialogo.
- Girot, P. (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, T. (2006). "La Quimera del Turismo Residencial". Presentación en Power Point. Curso en la Universidad de Alicante.
- Pozas, M. (1993) "La plantación bananera en Centroamérica", Capítulo II, Historia General de Centroamérica, Tomo IV, Las Repúblicas Agroexportadoras, FLACSO, Ediciones Círculo, Madrid.
- 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, M. (2008). "Turismo y Desarrollo Inmobiliario en la Región Centroamericana". Marcela Román, PRISMA, Avance de Investigación no. 4.
- Salinas Fernández, J. (2006). "Democracia Representativa y Democracia Participativa; Una Falsa Dicotomía". <http://www.juansalinas.net/archives/12>
- Siu de Shafer, A. (2000). "Plan Estratégico de Desarrollo Turístico para el Archipiélago de Bocas del Toro". UICN-Mesoamérica.
- Smith, D. (1986). "La frontera Panamá-Costa Rica: relaciones económicas y sociales". En *Estudios Sociales Centroamericanos*, no 40, enero-abril, pp. 77-85
- The Nature Conservancy (2008). "Plan de Ordenamiento del Archipiélago de Bocas del Toro. Informe Final".
- Troncoso, J. (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, E. (2005). Editora, Coaliciones para la Conservación. "Coaliciones para la conservación de áreas protegidas". Guía para su evaluación y fortalecimiento Disponible en: http://www.mitsubishicorp-us.com/documents/tncreport_espn.pdf
- Yanez-Arancibia, A. (2007). "Asistencia Técnica de la UICN-ORMA para Alianza-Bocas al proceso de planificación territorial en la Provincia de Bocas del Toro".

Entrevistas

Angel 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.

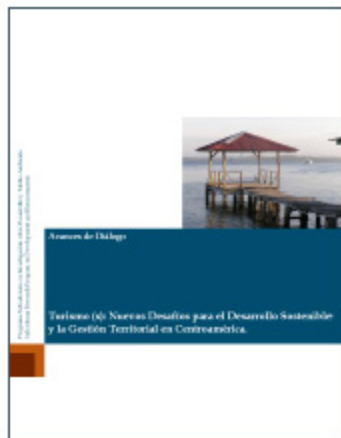
Mixila Lee, ADESBO-Alianzas Bocas

Pilar Bordas, empresaria

Raúl Holstain, Isla Colón.

Rubén Navarro, AMIPETAB-Alianza Bocas

Rutilio Milton, Comunidad Bahía Honda-Alianza Bocas





PRISMA

Centroamérica está experimentando un auge acelerado de la dinámica del turismo asociado al desarrollo inmobiliario, para ello cuenta con el respaldo de las políticas nacionales y regionales que consideran al turismo como una opción de desarrollo. Sin embargo, el turismo es una actividad que transforma considerablemente el espacio físico y las relaciones sociales en los territorios convertidos en destinos turísticos, generando conflictos que no han sido debidamente dimensionados.

Esta publicación aborda el caso del archipiélago de Bocas del Toro, Panamá, donde la ola de nuevos proyectos para la construcción de resorts, villas residenciales y marinas ha abierto conflictos relacionados con el acceso y tenencia de tierra que afecta sobretudo a la población indígena; además de generar impactos socio ambientales y amenazas a la fractura social del territorio.

Bocas del Toro muestra la importancia de la acción local de oposición para frenar los proyectos existentes y promover la creación de normativas que permitan la regulación del turismo. Acciones que son insuficientes si no se cuenta con una agenda propia e instrumentos para la gestión de un modelo de turismo ambientalmente sostenible, que permita una mayor participación de los ciudadanos en los beneficios y el respeto de la cultura e identidad local.