

Ley y Desorden: **La participación, la política, y la planificación** **en el Archipiélago de Bocas del Toro**



Sage E. Trombulak
Diciembre, 2006
School for International Training
Wesleyan University

Agradecimientos

Gracias a Julie Payne, por todo su apoyo durante este semestre, y durante el periodo de mi investigación,
A Luis, Laila, y Yari, por su ayuda, apoyo, y amistad durante los últimos tres meses, y especialmente a Luis por su ayuda con la preparación de mi informe final,
A mi asesor, Dr. Olmedo Varela, por toda la información y ayuda que me proveyó durante el semestre, y en particular durante el último mes,
A mi familia panameña, Señora Lastenia y Melissa, por abrir su hogar y compartir sus vidas, y su cocina deliciosa, conmigo,
A mi familia y mis amigos en los Estados Unidos, por darme apoyo de larga distancia, y especialmente a mis padres por darme una apreciación para la ciencia, la justicia, y la comunidad desde mi niñez,
A Fred Dunnington, quien me dio una oportunidad este verano que fue el principio verdadero de esta investigación,
A todos los estudiantes de SIT Panamá, otoño 2006, quienes me desafiaban constantemente, no habría sobrevivido, ni crecido en mi conocimiento y tolerancia, sin ellos,
Y finalmente, a todos que me ayudaron con la realización de esta investigación, quienes no puedo mencionar por nombre a causa del anonimato de mi estudio, ellos saben quien son. Espero que este estudio pueda ayudar aun una fracción con el trabajo duro, pero necesario y valiente, que están haciendo. Me dan esperanza para el futuro de Bocas.

.....

*Thank you to Julie Payne, for all of her support during the semester and during the period of my research,
To Luis, Laila, and Yari, for their help, support, and friendship during the last three months, and especially to Luis for his help with the preparation of my final report,
To my advisor, Dr. Olmedo Varela, for all of the information and help he provided me during the semester, and in particular during the last month,
To my Panamanian family, Señora Lastenia and Melissa, for opening their home and sharing their lives, and their delicious cooking, with me,
To my family and friends in the United States, for giving me long-distance support, and especially to my parents for giving me an appreciation for science, justice, and community since childhood,
To Fred Dunnington, who gave me an opportunity this summer that was the true beginning of this research project,
To all of the students of SIT Panamá, Fall 2006, who challenged me constantly, I would not have survived, nor grown in my understanding and tolerance, without them,
And finally, to all who helped me with the realization of this research, who I can't mention by name because of the anonymity of my study, they know who they are. I hope this study can help even a fraction with the hard, but necessary and valiant, work they are doing. They give me hope for the future of Bocas.*

.....

Sobre la autora



Sage Trombulak asiste la Universidad de Wesleyan, en Connecticut. Espera a graduarse en 2008 con una carrera en las ciencias sociales. Cuando no está a Wesleyan, pasa su tiempo en Middlebury, Vermont, donde vive su familia. Le gusta leer, viajar, y comer, entonces su experiencia en Panamá ha sido perfecta. Quiere ser Presidente cuando sea grande, no importa de que país.

Indice

1. Abstracto	4
2. Executive Summary	4
3. Introducción	5
4. Pregunta de Investigación	7
5. Objetivos	7
6. Revisión Bibliográfica	7
6.1. <i>Perfil del Distrito de Bocas del Toro</i>	7
6.1a. Aspectos físicos.....	7
6.1b. Breve Historia.....	8
6.1c. Aspectos demográficos y socioeconómicos.....	9
6.1d. Tendencias recientes: el turismo y la especulación.....	9
6.2. <i>El Gobierno Panameño</i>	10
6.2a. El gobierno central.....	10
6.2b. El gobierno provincial y municipal.....	11
6.3. <i>Marco teórico del desarrollo sostenible y la metodología del ordenamiento territorial</i>	11
6.4. <i>Conflictos claves y obstáculos probables</i>	12
6.4a. Al nivel público.....	12
6.4b. Al nivel gubernamental.....	14
7. Metodología	15
7.1. <i>Métodos utilizados</i>	15
7.2. <i>Mapa conceptual de actores</i>	15
8. Resultados y Discusión	16
8.1. <i>Actores claves</i>	16
8.2. <i>La evolución del proceso</i>	21
8.3. <i>La participación ciudadana</i>	23
8.4. <i>La participación del gobierno central</i>	25
8.5. <i>La participación a largo plazo</i>	26
9. Recomendaciones y Conclusión	27
10. Comentarios en la metodología	29
11. Bibliografía	30
12. Apéndices	33
12.1. <i>Lista de acrónimos</i>	33
12.2. <i>Selección de artículos de la Ley 6 (2006)</i>	33

1. Abstracto

Durante la última década, el Archipiélago de Bocas del Toro, Panamá, ha experimentado un nivel de turismo y desarrollo sin precedentes. Aunque este crecimiento ha proveído nuevas oportunidades económicas a la región, su manera desordenada ha dado un gran estrés al medioambiente frágil del archipiélago y la infraestructura limitada de las islas. Para intentar controlar y gestionar este desarrollo en una manera sostenible y beneficiosa a todos los bocatoreños, el gobierno municipal, bajo la dirección del alcalde, ha empezado el proceso de hacer un plan de ordenamiento territorial, usando la herramienta de la zonificación.

Esta investigación explora si esta iniciativa por parte del gobierno municipal ha sido participativa, tanto en su inclusión del público general como en la incorporación de las autoridades del gobierno central. Concluye que la participación pública ha sido muy limitada hasta ahora, pero si el gobierno local y sus organizaciones afiliadas siguen con su plan corriente, y hacen unas adiciones, pueden superar estas limitaciones. También concluye que el gobierno central ha tenido un papel bastante grande en el proceso, especialmente en los últimos meses, y el éxito del proyecto podrá requerir que este papel sea disminuido para evitar conflictos de control entre los dos poderes gubernamentales. En fin, concluye que esta iniciativa tiene el poder de cambiar el futuro del archipiélago, promoviendo desarrollo sostenible y benéfico. Sin embargo, quedan algunas amenazas a este éxito.

2. Executive Summary

The Bocas del Toro Archipelago is quickly becoming one of Panama's most popular destinations, both for tourists pursuing temporary fun-in-the-sun type activities and for wealthy Panamanians, Americans, and Europeans seeking a more permanent location for their vacation homes, luxury resorts, and retirement communities. These dual phenomena have become a subject of escalating concern for the political leadership in Bocas del Toro and for a plethora of local, regional, and international NGOs, as unprecedented levels of development are leading to the degradation of one of Panama's most beautiful and biologically diverse landscapes, stresses on urban infrastructure, and rapid economic growth that is benefiting foreign investors more than local residents.

To attempt to gain control over this development boom, the District of Bocas del Toro, under the leadership of mayor Eligio Binns, has initiated a process of zoning, an urban planning tool popularized in the United States but also utilized in other countries worldwide. While the project is under the direction of the municipality, a central goal of project leaders is to successfully incorporate all stakeholders, including the local public, in the creation and execution of this plan. The success of incorporating the local communities of the Archipelago is essential for the success of the plan, yet there remain many obstacles to their successful inclusion. These include historical conflicts over land possession and use of coastal resources, as well as feelings of separation, and in many cases resentment and anger, that many community members harbor towards the institutions and representatives that would serve as their connection to this project.

The initiative draws its legal basis from Law 6 (2006), which states its goal as follows: "to establish the regulating framework of territorial ordering for urban development, with the purpose of securing the harmonic growth of the populated centers, and to offer to its inhabitants universal accessibility and better quality of life within its

geographic atmosphere and in all the national territory.”¹ Despite its pledged goal to develop territorial ordering plans on the national, regional, and local level, the government has yet to make such plans. Rather, Law 6 gives local municipalities the authority to create, approve, and execute local plans without waiting for similar plans on the regional and national level.² In addition, Law 6 states that the Ministry of Housing (MIVI), the government ministry responsible for urban planning in Panamá, will provide municipalities with both the personnel and financial support they need to carry out this task.³

Yet despite the legal basis laid by Law 6, planning activity on this scale has historically been carried out by the national government alone, making this initiative a pioneer project for testing the power and capabilities of municipal government. This has led to tensions between the representatives of the local government and those of the central government, despite their recent agreement to work together towards developing a territorial ordering plan. This tension is exacerbated further by the fact that the mayor is a political independent, while the members of his Municipal Advisory Board, as well as the representatives of the central government institutions involved in this process, hold allegiances to various national political parties.

This investigation utilizes formal interviews with carefully selected key actors, informal interviews with the general population of Bocas del Toro, and participant observation in the workshops in which representatives of the central government, municipal government, and civil society make the key decisions that influence the direction of this project. The investigation seeks to explore the issues of participation previously mentioned, evaluate the viability of the municipal territorial ordering plan given these complexities, and make recommendations for the improvement of this process to more successfully incorporate all stakeholders. It concludes that this project has a very promising future, but some changes need to be made in order to make the process more participatory and to guarantee the long term success of the territorial ordering plan.

3. Introducción

El Archipiélago de Bocas del Toro está ubicado en la provincia de Bocas del Toro, Panamá, y está compuesto de nueve islas grandes y centenas de islas pequeñas sin nombres. En años recientes, el archipiélago ha experimentado un nivel de desarrollo sin precedentes, debido a dos fenómenos independientes, pero auto-reforzados: un aumento en el turismo en el área, por ambos viajeros domésticos e internacionales, y un interés en la región como sitio para unidades vecinales grandes y exclusivas atendiendo a los viajeros y jubilados ricos del mundo. Estos dos fenómenos han contribuido a un crecimiento rápido de la industria terciaria, y han puesto una gran presión en la infraestructura del Archipiélago, que hasta recientemente había sustentado una población mucha más pequeña.

Además de cansar la infraestructura limitada de la región – que incluye facilidades de desechos sólidos insuficientes, capacidades de tratamiento del agua limitadas, y una red de calles inadecuadas e inseguras – este desarrollo reciente ha amenazado la misma

¹ Asamblea Nacional, Ley No. 6, 2006, Artículo 1.

² *Ibíd.*, Artículo 41.

³ *Ibíd.*, Artículo 35.

belleza natural y alto nivel de biodiversidad que atraían tal atención a la región en principio. La salud de los ecosistemas marinos y terrestres que alojan tanta diversidad es muy interconectada, como la polución del residuo líquido, la deforestación, la erosión del suelo, y la depuración insegura de desechos sólidos amenazan tanto entornos terrestres como marinos.

Debido a estos estreses terrestres y marinos, en el agosto del 2006, el alcalde del Distrito, Eligio Binns, pidió una moratoria de desarrollo de seis meses en el Archipiélago para dejar el tiempo a hacer un plan de ordenamiento territorial.⁴ Pero más temprano en el mes, el Sr. Binns explicó que los bocatoreños no se oponen desarrollo – es que desean desarrollo controlado que permite que los ciudadanos del área, y no solamente los inversionistas extranjeros, se beneficien del interés turístico, y también permite que el gobierno municipal gestione este desarrollo de una manera que no amenace el encanto estético y biológico en que este turismo está basado.⁵ Hacia esta meta, el gobierno municipal del Distrito de Bocas del Toro ha empezado el proceso de desarrollar un plan de ordenamiento territorial. Este plan usa como herramienta central el concepto de la zonificación, una herramienta de la planificación urbana popularizada en los Estados Unidos pero usada en otros países mundiales también. Una característica fundamental de este proceso es la incorporación del público general en un tipo de actividad que históricamente ha sido reservado solo para el estado.

Esta actividad concuerda con la Ley 6 (2006), que estipula su meta así: “establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y en todo el territorio nacional.”⁶ A pesar de su meta prometida de desarrollar planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, regional, y local, el gobierno central aún no ha hecho tales planes. Sin embargo, la Ley 6 les da a los municipios la autoridad de crear, aprobar, y ejecutar planes locales sin esperar planes similares a nivel regional y nacional.⁷ En adición, la Ley 6 estipula que el Ministerio de Vivienda (MIVI), el ministerio gubernamental encargado de la planificación urbana en Panamá, les proveerá a los municipios el apoyo financiero y personal que necesitan para cumplir con esta tarea.⁸

Esta investigación se esfuerza por examinar las fuerzas de voluntad política que han generado este proceso de ordenamiento territorial en el Distrito de Bocas del Toro. Más específicamente, se esfuerza por examinar cuan exitosa ha sido la alcaldía en incorporar al público general en el proceso de zonificar el Archipiélago, y como el gobierno central ha sido incluido en este proceso. Su éxito en estos dos esfuerzos determinará el éxito total del proyecto, ya que en ambos el público local y el gobierno central le proveerán la capacidad a implementar e imponer este plan de ordenamiento territorial – el gobierno central por el suministro de recursos financieros, técnicos, y personales, y el público local por su presencia física en el área y su capacidad de defender las leyes de zonificación y denunciar las violaciones a las autoridades municipales.

⁴ “Bocas pide turismo ordenado,” La Prensa, 28 ago. 2006, <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2006/08/28/hoy/panorama/718107.html>.

⁵ Binns, Eligio. “Nos están destruyendo Bocas,” La Prensa, 3 ago. 2006, <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2006/08/03/hoy/opinion/691055.html>.

⁶ Ley 6 (2006), Artículo 1.

⁷ *Ibíd.*, Artículo 41.

⁸ *Ibíd.*, Artículo 35.

4. Pregunta de Investigación

¿Ha sido participativa la iniciativa de zonificación en el Distrito de Bocas del Toro, tanto a nivel público como gubernamental, local y nacional?

5. Objetivos

- 1) Identificar las partes interesadas en la iniciativa de hacer un plan de ordenamiento territorial en el Distrito de Bocas del Toro y los actores claves que representan estas partes interesadas.
- 2) Averiguar con cuánto éxito han sido incorporadas estas partes interesadas en el diseño e implementación de la iniciativa hasta ahora,
- 3) Identificar las maneras en que estas partes interesadas serán incorporadas en la implementación/ejecución del plan de ordenamiento territorial,
- 4) Examinar la relación entre el gobierno municipal del Distrito de Bocas del Toro y el gobierno central de la República,
- 5) Determinar como dicha relación ha impactado el éxito de la iniciativa de ordenamiento de Bocas del Toro,
- 6) Evaluar el éxito futuro del proyecto como herramienta de planificación urbana y desarrollo, dado estos descubrimientos.

6. Revisión Bibliográfica

6.1. Perfil del Distrito de Bocas del Toro:

6.1a. *Aspectos físicos*⁹

La provincia de Bocas del Toro está ubicada al noroeste de la República de Panamá, limitada por el norte con el Mar Caribe, al sur con la Provincia de Chiriquí, al este con la Comarca Ngobe-Buglé, y al oeste con la República de Costa Rica. La provincia cuenta con una superficie de 8,917 km². Aunque el clima de la provincia es variado, el clima predominante del archipiélago de Bocas del Toro es el Tropical muy Húmedo. Se caracteriza por lluvias abundantes todo el año, con periodos secos en febrero, marzo, septiembre, y octubre.

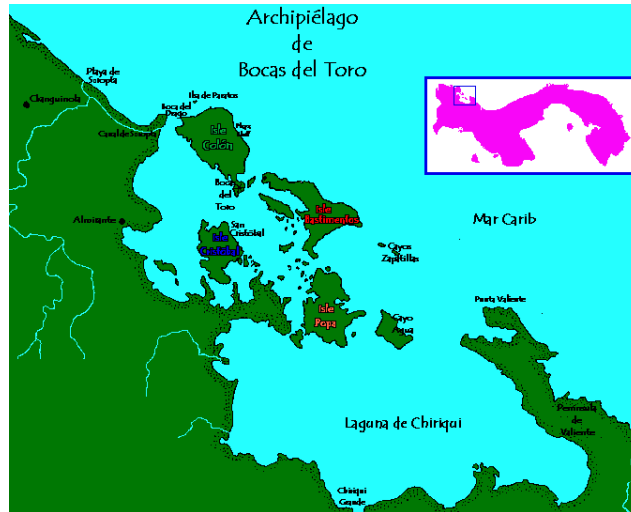
El Archipiélago es uno de los lugares de mayor biodiversidad marina del Atlántico panameño, con 87 km² de arrecifes coralinas,¹⁰ 28 km² de manglares,¹¹ y cuatro especies de pastos marinos.¹² También hay centenas de especies de fauna marina, muchas con valor tanto económico como ecológico. Estas especies incluyen la langosta espinosa, el caracol, los pepinos de mar, los pulpos, los pargos, y diversas especies de la tortuga marina, como la Carey, la Baula, la Verde, y la Caguama. También es una región de mucha biodiversidad terrestre. Ubicado en el archipiélago está el Parque Nacional Marino de Isla Bastimentos (PNMIB), que fue creado en 1998 y que cubre 13,226 hectáreas marinas y terrestres.

⁹ Alianza para la Conservación y Desarrollo (ACD). “Caracterización Socioeconómica y Análisis de la Situación del Distrito de Bocas del Toro.” Julio 2006. República de Panamá, 7-10

¹⁰ Guzmán, HM. “Caribbean Coral reefs of Panamá: present status and future prospectives.” *Latin American Coral Reefs*, Cortes J (ed) (Amsterdam), 249.

¹¹ Collin, Rachel. “Ecological Monitoring and Biodiversity Surveys at the Smithsonian Tropical Research Institute’s Bocas del Toro Research Station.” *Caribbean Journal of Science*, 41.3 (2005), 368.

¹² *Ibíd.*, 371.



6.1 b. *Breve Historia*¹³

El Archipiélago de Bocas del Toro fue habitado inicialmente por grupos étnicos como los Naso, o los Teribe, y los Ngobe, pero pasó “por períodos de colonización y despoblamiento que hicieron que la región no tuviera una real integración con el resto de la nación.”¹⁴ Durante el periodo colonial, que empezó con la llegada de Cristóbal Colón en la Bahía de Almirante el 5 de octubre, 1502, la región fue poco poblada tanto por los indígenas como por los coloniales a causa de piratas y bucaneros, y sus incursiones frecuentes a la costa. En muchos casos estas incursiones eran financiadas por los ingleses, quienes tenían ambiciones de controlar el Caribe Centroamericano. También, el archipiélago sufrió muchas invasiones por los indios Mosquitos o Mismitos, quienes andaban en búsqueda de esclavos. Para combatir estas incursiones, en 1832 el gobierno de Nueva Granada anexó esta zona como el Cantón de Chiriquí, y en 1836 creó el Cantón de Bocas del Toro.

En 1890, la Snyder Brothers Banana Company se estableció en la Laguna de Cricamola, y la ciudad de Bocas en Isla Colón se convirtió en su centro de actividad. Este periodo también experimentó la llegada de comerciantes alemanes, añadiéndose a la mezcla cultural y racial que ya existía a causa de las oleadas de inmigración en los siglos pasados que habían traído inmigrantes franceses, comerciantes ingleses con sus esclavos africanos, e inmigrantes antillanos de San Andrés y Providencia. En 1899, la United Fruit Company compró la Snyder Banana Company, e hizo como su centro de negocio la ciudad de Bocas del Toro. En 1903, terminó un proyecto empezado por la Snyder Company: la construcción de un canal desde Boca del Drago hasta Changuinola. Con la terminación de este proyecto, la United Fruit Company expandió sus plantaciones hasta Changuinola, y Boca del Drago se convirtió en el puerto para las exportaciones de las bananas que crecían en Changuinola.

La provincia de Bocas del Toro fue creada con la independencia de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903. En 1909, la United Fruit Company empezó a

¹³ ACD, “Caracterización Socioeconómica,” 6. Panamá. Dirección de Planificación Regional. Ministerio De Economía y Finanzas. Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro; Formulación de La Estrategia y Plan De Acción. 2003, 49.

¹⁴ ACD, “Caracterización Socioeconómica,” 6.

mudar sus operaciones de Isla Colón hasta Almirante, y en 1915 todas sus operaciones estaban basadas en tierra firme. Según el reportaje “Caracterización Socioeconómica y Análisis de Situación del Distrito de Bocas del Toro,” “la combinación de estos factores históricos ha producido un escenario donde el aislamiento geográfico, bajas densidades poblacionales y la limitada intervención de las autoridades hicieron de Bocas del Toro una región de singulares características donde el desarrollo ha llegado de manera tardía y desordenada.”¹⁵

6.1c. *Aspectos demográficos y socioeconómicos*

El Distrito de Bocas del Toro tiene una población alrededor de 10,976 habitantes, que representa el 11 por ciento de la población de la provincia de Bocas del Toro. La densidad poblacional es 27.5 habitantes por km², con más concentración en la capital de Bocas del Toro y menos en otras partes del archipiélago. La población de la provincia es muy joven, con una edad promedio de 18.2 años, y es predominantemente rural, con concentraciones de población urbana de un 39.5 por ciento. Los mayores centros poblacionales en el archipiélago están ubicados en Isla Colón y Bastimentos.¹⁶

El nivel de analfabetismo en el Distrito de Bocas del Toro es alrededor del 23 por ciento. En comparación, el nivel de la República es solamente un 7.6 por ciento. Este alto nivel de analfabetismo en el distrito en gran parte es debido al aislamiento de las islas del archipiélago y al bajo nivel de urbanización en la región. La mayoría de la población ha tenido acceso a la educación primaria, con una “modesta cantidad” que ha asistido la escuela secundaria. Solo el 4 por ciento de la población del distrito tiene acceso a la educación universitaria o superior.¹⁷

La mayor parte de la gente del archipiélago trabaja en el sector informal de la economía, haciendo actividades como la agricultura, construcción, comercio y transporte, hoteles y restaurantes, y los servicios públicos brindados por el Estado y el Municipio.¹⁸ La población está compuesta principalmente de tres grupos étnicos: los afroantillanos de origen caribeño, los indígenas, y la mestiza. El grupo indígena está compuesto de los Ngobe-Bugle y los Naso o Teribe, y la población mestiza es el producto de la mezcla entre los colonizadores europeos, los indígenas, y los esclavos negros que vinieron con los europeos.

6.1d. *Tendencias recientes: el turismo y la especulación*

Debido a su belleza natural, ambas partes, terrestre y marina, el Archipiélago de Bocas del Toro experimentó un “boom” de turismo empezando entre 1994 y 1995 con la llegada de los “mochileros.” Desde este principio, el número de turistas que visitan el archipiélago anualmente ha crecido rápidamente, y también ha crecido el sector terciario del área como respuesta. En 1994 había solamente 5 hoteles en el archipiélago; ahora hay más de 40.¹⁹ Este fenómeno ha sido facilitado también por la política oficial – en 1992, el Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá, creado por el Instituto

¹⁵ ACD, “Caracterización Socioeconómica,” 6.

¹⁶ *Ibíd.*, 11-12.

¹⁷ *Ibíd.*, 12.

¹⁸ *Ibíd.*, 13.

¹⁹ Municipio de Bocas del Toro. Febrero, 2006. Taller de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro: Memorias del Taller. Bocas del Toro, República de Panamá, 14.

Panameño de Turismo (IPAT), estableció nueve zonas de desarrollo turístico. La zona número dos era la de Bastimentos, e incluyó la mayor parte de la provincia de Bocas del Toro.²⁰ En 1994, la Ley 8 creó incentivos para atraer los inversionistas turísticos al área, y en 1995 el IPAT empezó a publicar folletos promocionales para “la Isla de Bocas.”²¹

Además de la llegada de los turistas, había otra oleada de inversionistas con interés en construir no hoteles y restaurantes, sino proyectos habitacionales de grandes tamaños y altos precios. Estos inversionistas han llegado en grandes números, buscando tierra para sus proyectos. Esta especulación de tierra ha dado resultado el crecimiento geométrico de los precios de la tierra – y un costo de vida más alto para los pobladores de la región – además de fomentar más problemas en un área que ya tenía como conflicto central la tenencia de la tierra.²²

Estos dos fenómenos – el turismo y la especulación – amenazan tanto el ecosistema frágil del archipiélago como la infraestructura limitada de la región. Sin embargo, estas actividades tienen la capacidad de ayudar al desarrollo económico del archipiélago, proveyendo trabajos y nuevas fuentes de ingresos a una población históricamente muy empobrecida. Lo que más asusta a quienes aman el archipiélago es la manera desordenada en que se ha desarrollado la región, y el hecho de que los pobladores locales no han participado en la poca planificación que ha ocurrido.²³ Muchos reconocen la necesidad de poner orden en este crecimiento tan rápido, para garantizar tanto el bienestar de los ecosistemas y pobladores locales como el futuro de la industria del turismo, basada en la belleza natural de la región que está tan amenazada por este desarrollo desordenado.

6.2. El Gobierno Panameño:

6.2a. *El gobierno central*

El gobierno central de Panamá tiene tres órganos: el ejecutivo, el legislativo, y el judicial. El jefe del ejecutivo es el Presidente y sus dos vicepresidentes, que son elegidos por votación popular en el mismo billete cada cinco años. El Presidente también tiene un Gabinete, que está compuesto de todos los Ministros de Estado, quienes son los jefes de los ministerios nacionales. Estos ministros son nombrados por el Presidente. El poder legislativo está basado en la Asamblea Nacional de Diputados, que tiene 78 miembros que son elegidos por votación popular directa según distrito cada cinco años también. Los candidatos son escogidos por los partidos políticos. El órgano judicial consiste en la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados. Los jueces de la Corte Suprema de Justicia son propuestos por el Gabinete, y confirmados por la Asamblea Nacional. Sirven por periodos de diez años.²⁴

El Presidente actual de la República es Martín Torrijos, un miembro del Partido Democrático Revolucionario (PRD). En las últimas elecciones de 2005, Torrijos recibió el 47 por ciento del voto, mientras el candidato del Partido Solidaridad recibió el 30 por

²⁰ IPAT/OEA. “Resumen del Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá.” 1992.

²¹ Rodríguez, Laila. Ecoturismo en Bocas del Toro: La Oferta Extranjera vs. Los Proyectos de las Áreas Indígenas y su Impacto en el Desarrollo Socioeconómico de la Región. School for International Training. Panama, 2005, 10.

²² Municipio de Bocas del Toro. Taller Febrero, 13.

²³ *Ibíd.*, 14.

²⁴ “Panama - the Governmental System.” Country Studies. U.S. Library of Congress. 25 nov. 2006, <http://countrystudies.us/panama>.

ciento del voto y el candidato del Partido Panameño (antes llamado el Partido Arnulfista) recibió el 16 por ciento. En La Asamblea Nacional, los candidatos del PRD ganaron 41 de los 78 escaños, los del Partido Panameño 17 escaños, y los del Partido Solidaridad 9 escaños. Los restos 11 escaños son distribuidos entre cuatro partidos menos populares.²⁵

6.2b. *El gobierno provincial y municipal*

Hay nueve provincias en Panamá, de las cuales cada una tiene un gobernador que es nombrado por el Presidente de la República. Cada provincia está dividida en distritos, que tiene para su organización política autónoma “el municipio.” Cada distrito tiene un alcalde y dos suplentes que son elegidos por votación popular directa. El alcalde sirve como jefe de la administración municipal. Los distritos están divididos más en corregimientos. Cada corregimiento elige un representante, que se llama el corregidor, que sirve en el Consejo Municipal. Todos los corregidores de la provincia también sirven en el Consejo Provincial. El gobernador de la provincia y los alcaldes de cada distrito asisten con derecho a voz a las reuniones del Consejo Provincial.²⁶

El Distrito de Bocas del Toro es uno de los tres distritos en la provincia del mismo nombre. Los otros dos distritos son Changuinola y Chiriquí Grande. El Distrito de Bocas del Toro está dividido en cinco corregimientos: Bocas del Toro, Bastimentos, Cauchero, Punta Laurel, y Tierra Oscura. El alcalde actual del distrito es Eligio Binns, quien es políticamente independiente. La gobernadora de la provincia es Esther Mena de Chú, un miembro del PRD.

6.3. Marco teórico del desarrollo sostenible y la metodología del ordenamiento territorial:

Según la definición dada por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, el “desarrollo sostenible” es “un proceso dirigido a satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.”²⁷ Este concepto fue popularizado por la Agenda 21, una estrategia y plan de acción desarrollada a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992. El desarrollo sostenible está basado en tres pilares de sostenibilidad – económica, social, y ambiental. Según esta teoría, “el logro de un desarrollo sostenible depende en gran medida de la capacidad de la sociedad para luchar por un balance entre estos tres pilares.”²⁸ El objeto del desarrollo sostenible es el bienestar humano, que está realizado mediante la inversión de cuatro formas de capital: humano, social, natural, y construido. Históricamente, las agendas de desarrollo nacionales y locales han enfatizado el capital construido, con muy poca atención a las otras formas importantes. Eso ha creado “procesos adversos al desarrollo

²⁵ "Politics of Panama." Wikipedia. 20 Nov. 2006. 25 nov. 2006, http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Panama.

²⁶ "Panama." *Sistema Integrado y Analítico De Información Sobre Reforma del Estado (SIARE)*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 25 nov. 2006, <http://www.clad.org.ve/siare/perfiles/p-panama.html>.

²⁷ Varela, Olmedo J. “Construyendo una Estrategia y Plan de Acción de Desarrollo Sostenible en el Archipiélago Bocas del Toro.” Presentación, agosto, 2006, 4.

²⁸ *Ibíd.*, 4.

sostenible,” y la inhabilidad de realizar un desarrollo que garantiza el bienestar humano.²⁹

Un componente clave de la Agenda 21 es el carácter participativo de los procesos que se deben usar para lograr un desarrollo sostenible.³⁰ Esta Agenda es una estrategia y plan de acción en el ámbito internacional, nacional, y local, pero la necesidad de desarrollar una Agenda 21 Local en el Archipiélago de Bocas del Toro queda. Esta Agenda 21 Local podrá definir una estrategia de desarrollo sostenible más específica, quizás a través de un enfoque en el turismo sostenible.³¹ Como en la Agenda 21 internacional, esta Agenda 21 Local debe tener como requisito fundamental un enfoque participativo, “en donde la comunidad, como fuente originaria del proceso, determina de manera activa su propio futuro.”³² También requiere la participación de instituciones claves, autoridades nacionales al más alto nivel posible, todos los actores interesados, y un liderazgo fuerte y permanente que gestiona estos procesos participativos.³³

Un plan de ordenamiento territorial constituye un instrumento dentro de este contexto de desarrollo sostenible, que tiene como su meta proveer “la base para tomar decisiones en el ámbito institucional y municipal respecto al uso del territorio en el Distrito.”³⁴ Dentro de este instrumento de ordenamiento territorial, se quedan varias herramientas de planificación. La zonificación es una de estas herramientas, que usa zonas de uso para definir “las reglas del juego.”³⁵ Según la Ley 6 (2006), la zonificación es “la división territorial de un centro urbano o un área no desarrollada, con el fin de regular los usos del suelo por áreas de uso homogéneas.”³⁶ Es una herramienta reguladora, que usa un mapa y un texto correspondiente que detalla la normativa para cada zona delineada por el mapa.

El ordenamiento territorial ha sido reconocido como instrumento de planificación urbano por el gobierno central de Panamá muy recientemente con la creación de la Ley 6 (2006). La Ley 6 detalla las condiciones para la formulación de los planes de ordenamiento territorial en el nivel nacional, regional, y local, y les da a los municipios la autoridad de crear, aprobar, y ejecutar planes locales sin esperar planes similares en el nivel regional y nacional.³⁷ En adición, la Ley 6 estipula que el Ministerio de Vivienda (MIVI) les proveerá a los municipios el apoyo financiero y personal que necesitan para hacer tales planes.³⁸ La Ley también estipula que los planes serán elaborados, realizados, y modificados por una Junta de Planificación Municipal, creada por “la autoridad urbanística local.” La Ley detalla que individuos deben servir en esta Junta.³⁹

6.4. Conflictos claves y obstáculos probables:

6.4a. *Al nivel público*

²⁹ *Ibíd.*, 5.

³⁰ Varela, “Construyendo una Estrategia y Plan de Acción,” 10.

³¹ *Ibíd.*, 14.

³² *Ibíd.*, 15.

³³ *Ibíd.*, 15-17.

³⁴ *Ibíd.*, 23.

³⁵ *Ibíd.*, 25.

³⁶ Ley 6 (2006), Artículo 5.

³⁷ *Ibíd.*, Artículo 41.

³⁸ *Ibíd.*, Artículo 35.

³⁹ *Ibíd.*, Artículo 18.

La investigación por la ACD, titulada “Caracterización Socioeconómica y Análisis de Situación del Distrito de Bocas del Toro,” fue realizado a través de entrevistas, reuniones, y talleres en 23 comunidades del archipiélago. En este estudio, la ACD reporta los problemas y conflictos que cada comunidad identificó durante estos acontecimientos. Sin excepción, cada comunidad reportó conflictos sobre la tenencia de la tierra y el aprovechamiento de las costas, y muchas identificaron conflictos sobre la degradación del medioambiente y los recursos naturales. Las comunidades reportaron que estos conflictos ocurren entre miembros de la misma comunidad, con autoridades locales y gubernamentales, y también con inversionistas extranjeros.

El asunto de la tenencia de la tierra ha sido un conflicto en la región por muchos años. Según la Constitución de la República, la apropiación de las tierras costeras es ilegal, y en una región con tanta zona costera como el archipiélago, las disputas sobre el uso de estas tierras han sido “intensas y frecuentes.”⁴⁰ La Ley Insular No. 2 de enero de 2005 cambió la situación, con la creación de incentivos y permisos para los inversionistas en la compra de estas tierras anteriormente reservados por el Estado.⁴¹ En la investigación realizada por la ACD, muchas comunidades identificaron la presión de vender sus tierras a inversionistas extranjeros como un problema muy grande, en algunos casos también identificando la complicidad de las autoridades locales en la falsificación de documentos y la intimidación para facilitar estas ventas.⁴²

Además de identificar los conflictos más predominantes en cada comunidad, la ACD hizo un análisis institucional en cada comunidad; las comunidades identificaron las instituciones que trabajan en el área, y las clasificaron según su nivel de importancia y nivel de actividad en la comunidad. Aunque muchas comunidades identificaron sus representantes locales, los ministerios gubernamentales, el gobierno local, el alcalde, y algunas ONGs que trabajan en el archipiélago como muy importantes, casi sin excepción también identificaron estas entidades como las más lejanas de la comunidad. Esto representa una distancia física y práctica – algunas comunidades no habían visto representantes de estas entidades más de una o dos veces en los últimos seis meses, y los efectos de sus proyectos y políticas son insignificantes. Además, algunas comunidades les dieron a estas entidades evaluaciones negativas a causa del hecho que no apoyan la comunidad cuando tienen tanta capacidad hacerlo.⁴³

La historia reciente de iniciativas por el gobierno local y nacional y sus efectos en la gente bocatoreña también plantea muchos obstáculos al éxito de esta nueva iniciativa.. Como reporta la investigación por la ACD, “una de las quejas continuas de la población local es el no haber sido tomadas en cuenta en la toma de dediciones importantes relativas a las áreas donde residen y trabajan.”⁴⁴ En su esfuerzo de promover una agenda de desarrollo sostenible, el gobierno municipal, conjunto con ONGs locales, nacionales, e internacionales, han gestionado proyectos como la creación del Parque Nacional Marino de Isla Bastimentos (PNMIB), un proceso estimado “participativo” por algunos pero criticado por otros por no tomar en cuenta la situación de los pobladores locales y su uso

⁴⁰ ACD, “Caracterización Socioeconómica,” 16.

⁴¹ *Ibíd.*, 16.

⁴² *Ibíd.*, 29.

⁴³ *Ibíd.*, 64, 69, 70, 78.

⁴⁴ *Ibíd.*, 17.

de los recursos terrestres y marinos en el área.⁴⁵ Este proceso provocó un nivel de resentimiento hacia las autoridades locales y algunas ONGs involucradas en el proyecto, un resentimiento que quizás aun no se ha disipado.

Según el estudio realizado por la ACD, estos tres conflictos y procesos – el conflicto histórico sobre la tenencia de la tierra y su intensificación con la llegada de inversionistas extranjeros en años recientes, la falta de presencia institucional por parte de las autoridades locales, ministerios nacionales, y ONGs en las comunidades, y el crecimiento de tensión y resentimiento entre las comunidades bocatoreñas y dichas entidades – ha creado “un conglomerado social con cada vez menos esperanza en las autoridades y con cada vez mayor desconfianza en propios y extraños.”⁴⁶ Aunque sean las conclusiones de una organización realizadas por una investigación, dan una idea de algunos obstáculos que podrían amenazar el éxito de un proceso participativo que usa representantes gubernamentales y representantes de varias ONGs como el mecanismo de conectar e incorporar el público bocatoreño.

6.4b. *Al nivel gubernamental*

Los conflictos que amenazan el proyecto al nivel gubernamental tienen que ver con las relaciones históricas entre los gobiernos locales y el gobierno central de la República, y también la manera en que los ministerios e instituciones gubernamentales funcionan. Aunque políticamente autónomo, históricamente el nivel municipal del gobierno ha sido muy débil, dependiendo en el gobierno central por apoyo financiero y técnico.⁴⁷ Esto significa dos cosas en el caso de este proceso de hacer un plan de ordenamiento territorial: 1) que es posible que el municipio necesite el apoyo financiero y técnico del gobierno central para hacer este plan de ordenamiento territorial con éxito, e 2) incluso si el municipio tiene bastantes recursos a hacer este proyecto sin el apoyo del gobierno central, el gobierno central no está acostumbrado a este tipo de independencia por parte de los municipios, y quizás no aceptará esta acción de hacer un plan fuera del control del gobierno central.

Otro obstáculo es la manera en que funcionan los ministerios e instituciones gubernamentales. Lo que más pertenece a este estudio es que cada ministerio e institución tiene el poder de promover su propia agenda, sin coordinación con los otros ministerios. Hay dos resultados negativos: conflicto sectorial, en que conflictos sobre jurisdicción crea tensión entre ministerios, y grandes contradicciones en las agendas y promociones de cada ministerio e institución.⁴⁸ En el caso de conflicto sectorial, este resulta en luchas interinstitucionales sobre que órgano tiene el poder de pasar a revisión un proyecto determinado y expedir permisos, y que algunas veces resulta que proyectos y personas caen por las grietas y ninguna institución hace nada.

En el caso de contradicciones en agendas y promociones, un ejemplo es muy ilustrativo. Mientras la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) promueve una agenda de conservación y protección ambiental, el Instituto Panameño de Turismo

⁴⁵ Guerrón-Montero, Carla. “Marine Protected Areas in Panama: Grassroots Activism and Advocacy.” *Human Organization* 64.4 (2005), 362.

⁴⁶ ACD, “Caracterización Socioeconómica,” 93.

⁴⁷ Suman, Daniel. “Panama Revisited: Evolution of Coastal Management Policy.” *Ocean and Coastal Management* 45 (2002): 91-120. 8 Nov. 2006, 105.

⁴⁸ *Ibíd.*, 112.

(IPAT) tiene una campaña para atraer turistas e inversionistas a Panamá que ánima a los extranjeros a comprar tierra y desarrollar en una manera inconsistente con la conservación que promueve ANAM. El conflicto sectorial y las contradicciones de metas y agendas han influido, e influirán en la reacción del gobierno central a esta iniciativa municipal de hacer un plan de ordenamiento territorial, y determinarán el éxito de hacer una comisión de varias entidades gubernamentales para tratar este proyecto.

7. Metodología

7.1. Métodos utilizados:

Esta investigación utilizó cuatro métodos claves:

1) Revisión de literatura relevante

- Desde documentos que refieren específicamente al proceso de hacer un plan de ordenamiento territorial en el Distrito de Bocas del Toro, a documentos que promueven un fondo sobre las teorías de desarrollo sostenible, ordenamiento territorial, y zonificación.

2) Entrevistas Formales/estructuradas

- 14 entrevistas formales con 11 individuos. Empecé cada entrevista con una explicación de mi investigación, y con la promesa de que todas mis fuentes serían anónimas. Quería crear un ambiente cómodo y seguro, donde mis informantes se sintieran cómodos en discutir temas políticamente y emocionalmente delicados.

3) Entrevistas/conversaciones informales

- Conversaciones muy informales para medir el nivel de conciencia pública sobre el proyecto de ordenamiento territorial en el Distrito. Este método fue muy limitado, y no fue el enfoque principal de mi investigación.

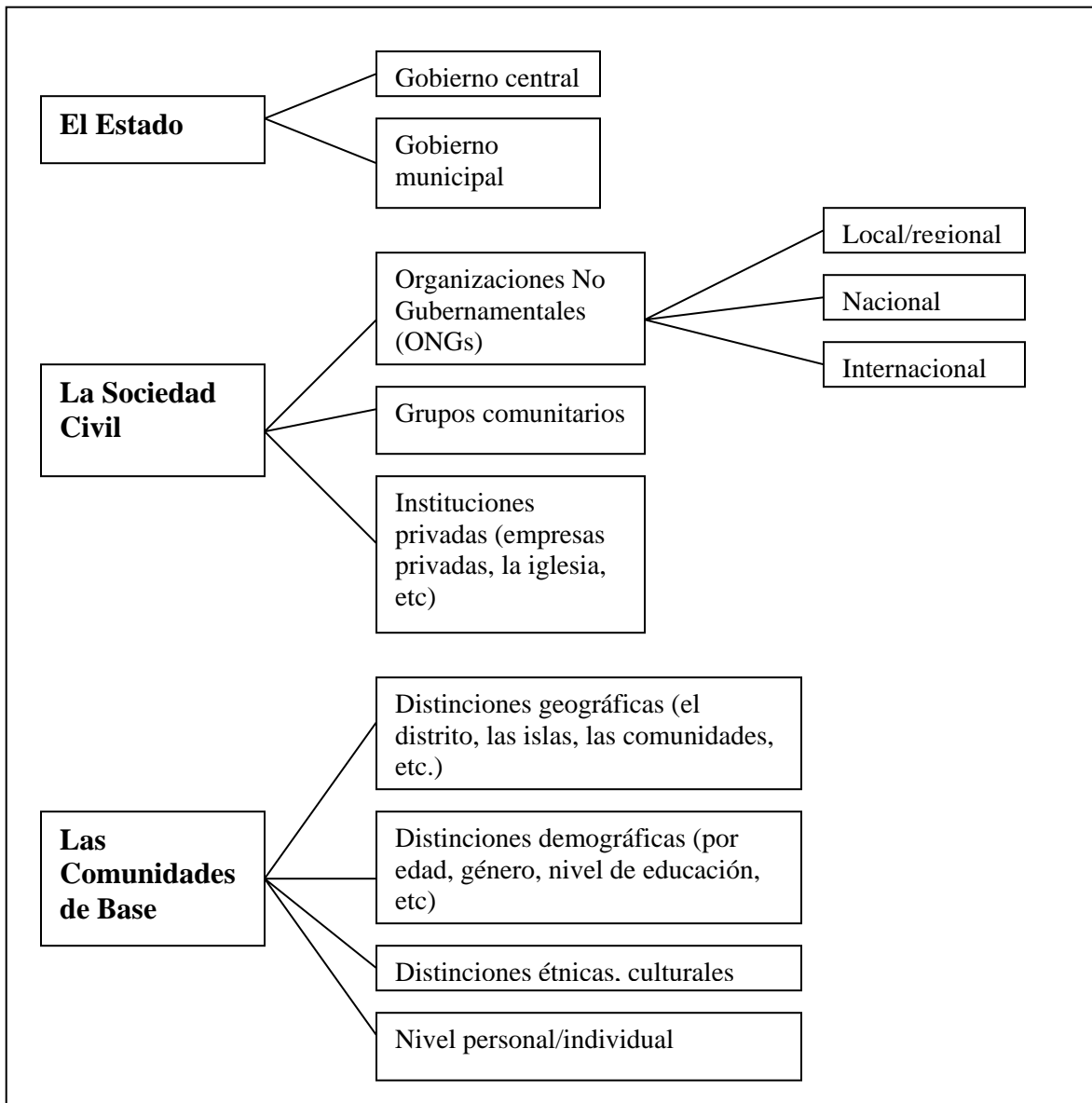
4) Observación participativa

- Tuve la oportunidad de asistir un taller en que representantes del gobierno municipal, gobierno central, y la sociedad civil trabajaban en hacer el plan de ordenamiento territorial. Este taller duró dos días, el 29 y 30 de noviembre, 2006. Mi actividad principal durante estos días fue observar las dinámicas entre los participantes, especialmente entre los representantes del gobierno local y gobierno central. También, observé que instituciones, organizaciones, y grupos comunitarios *no* tenían representación en el taller.

7.2. Mapa conceptual de actores:

Enfoqué mis esfuerzos en identificar las partes interesadas y hablar con actores claves que representan estas partes interesadas. Usé el siguiente mapa conceptual para categorizar los tipos de actores/partes interesadas, y traté de comunicarme con actores claves que representan cada categoría de actores.⁴⁹ Usé entrevistas formales y observación participativa para conseguir información de los actores que representan el estado y la sociedad civil, y entrevistas y conversaciones informales para conectar con las comunidades de base. Debido al tiempo limitado, no me enfoqué mucho en las comunidades de base. En vez, usé los actores claves de la sociedad civil y el estado como representantes de las comunidades de base, quienes en realidad son sus representantes en este proceso, salvo cuando hay foros públicos.

⁴⁹ Mapa conceptual basado muy básicamente en las distinciones sociales identificadas por Francisco Herrera, conferencia 5 de septiembre, 2006.



8. Resultados y Discusión

8.1. Actores claves:

Para proteger el anonimato de mis informantes, he decidido de mantener separados la información dada por los informantes y los nombres de las organizaciones, instituciones, y órganos gubernamentales que representan. En vez, he incluido un gráfico que da un perfil breve de cada grupo que ha tenido un papel clave en el proyecto de hacer el plan de ordenamiento territorial en el Distrito de Bocas del Toro hasta ahora. Toda la información en este gráfico viene de entrevistas formales y observación participativa, salvo que se indique lo contrario.

8.2. La evolución del proceso:

La voluntad local para este proyecto viene de muchos años atrás, aunque ha recibido titulación y publicidad como proyecto solamente en el último año. En 1996, algunos ciudadanos del archipiélago, preocupados por el tipo de desarrollo que miraban en la región, crearon un Comité Municipal de Turismo. Este Comité tenía tres representantes del gobierno local, y tres representantes de la sociedad civil. Desafortunadamente, no funcionó, a causa de conflictos entre los miembros gubernamentales y los no gubernamentales, quienes no podían llegar a un acuerdo sobre como compartir el control del grupo.⁵⁰

Después de este fracaso, el mismo grupo de representantes de la sociedad civil se reunieron para trabajar con la creación del PNMIB en 1998. Durante este proyecto, empezó la participación de otras organizaciones en la región, como el TNC. Este proceso también resultó en la creación de algunas organizaciones nuevas, como ADESBO y ADEPESCO,⁵¹ que centraban en la importancia de un desarrollo controlado y sostenible en la región, y que enfatizaban la importancia de la participación comunitaria en el desarrollo de planes y visiones para el archipiélago.

Aunque el turismo, el desarrollo, y la inversión extranjera – y los problemas de la especulación y la degradación ambiental que resultaban – ocurrieron durante toda la década de los 90s y el comienzo del siglo 21, llegaron a niveles nuevos en ambos número y escala durante los últimos cuatro años. El Archipiélago de Bocas del Toro, que antes había recibido poca atención del gobierno central de la República, empezó a recibir mucha atención de las autoridades del gobierno nacional. Con proyectos de desarrollo con presupuestos de \$35 a \$40 millones anualmente, el gobierno central se dio cuenta del valor de la región que aquellos que habían vivido en el archipiélago ya lo sabían, aunque en términos no sólo financieros.⁵²

Con estos nuevos niveles de desarrollo vinieron más oportunidades económicas a la región, pero también más amenazas al medioambiente frágil e infraestructura limitada del archipiélago. Para confrontar estos problemas, y con la meta de asegurar un desarrollo sostenible, controlado, y benéfico para todos los pobladores de la región, un grupo compuesto de los que trabajaban en la creación de PNMIB y algunos actores nuevos empezaron a reunirse para discutir posibles soluciones. Este grupo fue compuesto por representantes del gobierno local y varias organizaciones que trabajan en la región del archipiélago, como ADESBO, Alianza Bocas, y el TNC. En un taller preliminar en abril del 2005, este grupo discutió la situación actual y las posibles soluciones. Una herramienta que identificaron era la planificación territorial.⁵³

En enero del 2006, La Asamblea Nacional pasó la Ley 6, que estipula el siguiente objetivo: “establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y en todo el territorio nacional.”⁵⁴ En adición de elaborar los requisitos de planes de ordenamiento territorial al nivel nacional, regional, y local, la Ley

⁵⁰ Informante #8, EF, representante de ONG, 28 de nov, 2006.

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Informante #1, EF, representante de ONG, 22 de nov, 2006.

⁵³ Informante #8.

⁵⁴ Ley 6 (2006), Artículo 1.

6 les dio el poder legal a los municipios de crear, aprobar, y ejecutar planes locales.⁵⁵ En adición, la Ley 6 estipuló que el MIVI les proveerá a los municipios el apoyo financiero y personal que necesitan para hacer dichos planes.⁵⁶

En febrero del 2006, los participantes del taller preliminar, más algunos nuevos participantes, se reunieron otra vez en un taller de planificación. Había 55 individuos, representando 26 organizaciones e instituciones. Ellos discutieron las realidades de usar un plan de ordenamiento territorial para controlar y gestionar el desarrollo de la región. En este taller, realizaron cuatro pasos importantes: la definición del espacio a ordenar, la definición de las competencias institucionales, la definición del espacio institucional del proceso, y la primera identificación de elementos claves, como sitios, problemas, potenciales, y actores.⁵⁷ Decidieron que iban a seguir con el proceso de hacer un plan de ordenamiento territorial para el Distrito de Bocas del Toro, coordinado y gestionado por el Municipio del Distrito, y bajo la supervisión directa del Alcalde y el Consejo Municipal. También, afirmaron la necesidad de usar un proceso abierto y participativo, donde todas las partes interesadas podrían participar y contribuir.⁵⁸

Después de este taller, el municipio inició un periodo de consulta ciudadana, en que representantes de Alianza Bocas, ADESBO, y otras organizaciones involucradas en el proceso de hacer el plan de ordenamiento territorial se reunieron con representantes de las 18 comunidades del archipiélago, visitaron las comunidades para discutir el proyecto, y tuvieron un cabildo abierto para escuchar a las opiniones de los pobladores bocatoreños. Estas actividades duraron hasta octubre del 2006.⁵⁹

En noviembre del 2006, diputados de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional visitaron Bocas del Toro para reunirse con el alcalde sobre esta iniciativa. Debido al tema tan delicado, los líderes de esta reunión decidieron hacer la reunión a puerta cerrada, sin asistencia del público. Como reacción, algunas comunidades organizaron una manifestación para el mismo día de la reunión. La meta de esta manifestación no fue para criticar el proceso, sino para mostrar el apoyo local y el deseo de participar.⁶⁰ Sin embargo, creó tensiones entre los líderes locales – incluyendo el Alcalde y representantes de algunas ONGs locales – y otras organizaciones que estaban involucradas con estas comunidades.⁶¹ Durante esta reunión cerrada, la Comisión comprometió su apoyo en el proceso de hacer el plan de ordenamiento territorial, un paso muy importante para la fortificación de la autoridad del municipio en hacer el proyecto.⁶²

Como reacción casi inmediata, el gobierno central nombró un grupo para trabajar con el municipio en este proceso. Esta comisión estaba compuesta de representantes de los ministerios e instituciones gubernamentales más relacionados con los temas del desarrollo, el medioambiente, las zonas costeras, y la planificación urbana, como ANAM, MIVI, AMP, IPAT, y Catastro. La primera reunión entre representantes del gobierno

⁵⁵ Ley 6 (2006), Artículo 41.

⁵⁶ *Ibíd.*, Artículo 35.

⁵⁷ Municipio de Bocas del Toro. Taller Febrero, 3.

⁵⁸ *Ibíd.*, 5.

⁵⁹ Municipio de Bocas del Toro. Noviembre, 2006. Taller de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro: Memorias del Taller. Bocas del Toro, República de Panamá, 2.

⁶⁰ Informante #11, EF, representante de ONG, 8 de dic, 2006.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Informante #3, EF, representante de ONG, 22 de nov, 2006.

municipal, representantes de las ONGs involucradas con el proyecto, y representantes del comité del gobierno central fue el 13 de noviembre, 2006. Durante esta reunión, discutieron el proceso hasta la fecha, e hicieron un calendario de próximos pasos. También, eligieron el título oficial del plan, que será el “Plan de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro.”⁶³ Este título es muy importante, porque es conforme al lenguaje de la Ley 6.⁶⁴

En el 29 y 30 de noviembre, 2006, los mismos representantes tuvieron otro taller, donde presentaron los trabajos hechos por los equipos de cada grupo, y discutieron los próximos pasos. [Organizaciones e instituciones representadas enumeradas en Sección 11, Bibliografía] Decidieron buscar algunos consultores para preparar el documento escrito del plan, y continuar en sus reuniones como Mesa de Trabajo para repasar el trabajo hecho por los consultores y planificar la continuación del proceso. Hicieron el calendario siguiente de próximos pasos:

- 1) Enero, 2007: Taller de planificación participativa, para discutir el progreso del proceso
- 2) Enero – Marzo, 2007: distribución de borradores del POT; foros comunitarios, plenarios abiertos para incorporar las opiniones de los pobladores del distrito y revisar el plan
- 3) Marzo, 2007: Taller de planificación participativa
- 4) Abril, 2007: Plan de Ordenamiento Territorial completo, aprobado por Consejo Municipal y Asamblea compuesta de representantes de cada comunidad del archipiélago, cada organización que trabaja en al área, y cada autoridad gubernamental que tiene competencia institucional

8.3. La participación ciudadana

“Si tienen una conciencia moral, no pueden ignorar las comunidades indígenas y campesinas en este proceso.”⁶⁵

- Trabajador para ONG nacional

Después de hablar con varias personas y observar el taller del 29 y 30 de noviembre, concluyo que la participación de los ciudadanos locales en el proceso de hacer el plan de ordenamiento territorial ha sido muy limitada hasta ahora. A pesar del cabildo abierto en agosto del 2006 y algunas reuniones comunitarias que ya han hecho los líderes del proyecto, nadie con quién hablé que no está directamente involucrado con el proyecto sabía nada de la iniciativa. En adición, algunos informantes fueron muy críticos con proceso, en particular en el aspecto de la participación comunitaria. Un informante me explicó que durante su trabajo en las comunidades de parte de una ONG nacional que trabaja en el archipiélago, no vio nadie de este proceso trabajando. Explicó que el municipio está haciendo este proyecto de la oficina, y nunca sale al campo para ver cual es la realidad allí.⁶⁶ Esta opinión fue apoyada por mis observaciones en el taller del 29 y 30 de noviembre, donde no había ningún poblador local y ningún representante comunitario, salvo los representantes de las ONGs locales que estaban allí en sus capacidades como representantes para estas organizaciones, no como miembros del

⁶³ Municipio de Bocas del Toro. Taller Noviembre, 2.

⁶⁴ Informante #8.

⁶⁵ Informante #6, EF, representante de ONG, 24 de nov, 2006.

⁶⁶ *Ibíd.*

público bocatoreño. Además, no había ningún miembro de la prensa para comunicar lo que pasó en el taller al público.

Los informantes involucrados en el proceso reconocieron que la participación ha sido limitada hasta ahora, pero me explicaron que el proceso ha sido muy técnico, con la definición de metodologías y la formulación de un borrador del plan. Como me explicó uno, “hay cosas dentro del proceso que son participativas, pero hay cosas que son ejecutivas...alguien tiene que escribir y presentar un producto.”⁶⁷ Como fue evidente del taller del 29 y 30 de noviembre, donde había más que 25 participantes, grupos grandes no son propicios a producir resultados. Los informantes de las ONGs involucradas en el proceso con quienes hablé estaban de acuerdo de que no es posible que cada persona en el archipiélago participe en el proceso. Simplemente no es una manera de trabajar viable si se desea resultados.⁶⁸

El problema no es que dichos representantes no reconocen la importancia de la participación pública, o no tienen buenas intenciones con respecto a la participación pública en el futuro del proyecto. Varios informantes me explicaron la importancia de la participación del público, porque sin su participación, aprobación, y aceptación, el plan no puede funcionar. Los bocatoreños necesitan sentir como es *su* plan, *su* ley, y *sus* reglas, porque si no, no lo van a apoyar, ni obedecer..⁶⁹ Había un consenso entre estos informantes que ahora es cuando la fase participativa empieza. Esta participación consistirá en algunos aspectos diferentes. Primeramente, el Plan de Ordenamiento Territorial final tendrá que ser aprobado por una asamblea popular. Durante este proceso de aprobación, las comunidades pueden validar o rechazar aspectos del plan, y pedir revisiones.⁷⁰ También, el municipio va a crear una comisión de publicidad y comunicación dentro del proceso. Esto es un paso importante, porque, como me explicó un informante, “la participación no es solamente votar, sino en escuchar.”⁷¹ Finalmente, el municipio va a crear un equipo que celebrará reuniones en cada comunidad para explicar el proceso y escuchar las opiniones de los pobladores.⁷²

Sin embargo, hay algunas limitaciones que amenazan el éxito de estas estrategias de participación pública. En primer lugar, muchos de los representantes comunitarios no son tan activos como deben ser. De los dieciocho representantes que trabajan con ADESBO, solamente once son miembros activos. Esto significa que no funcionará depender en los representantes comunitarios para transmitir la información sobre el proyecto del plan de ordenamiento territorial a las comunidades.⁷³ En segundo lugar, muchas de las comunidades son fragmentadas a causa de intereses personales. Esto viene de muchas fuentes, pero una muy grave es lo que pasa cuando inversionistas extranjeros ofrecen dinero a algunos individuos para comprar su tierra, aunque puede dañar la comunidad como colectiva.⁷⁴ En tercer lugar, la calidad de participación está amenazada. Aunque es importante escuchar, también es importante hablar y opinar. Hay muchos

⁶⁷ Informante #7, EF, representante de ONG, 27 de nov, 2006.

⁶⁸ Informante #2, EF, representante de ONG, 22 de nov, 2006, Informante #3, Informante #7.

⁶⁹ Informante #1, 22 de nov, 2006; Informante #2; Informante #7, 27 de nov, 2006; Informante #8.

⁷⁰ Informante #1, 22 de nov, 2006; Informante #2; Informante #7, 27 de nov, 2006; Informante #8; Eligio Binns, Alcalde del Distrito, Taller de Ordenamiento Territorial, 29 y 30 de dic, 2006.

⁷¹ Informante #5, EF, representante de ONG, 23 de nov, 2006; Informante #7, 27 de nov, 2006.

⁷² Informante #2.

⁷³ Informante #7, 27 de nov, 2006.

⁷⁴ Informante #5.

obstáculos culturales y raciales que amenazan este tipo de participación activa.⁷⁵

También, hay algunas partes interesadas locales que no estarán incorporadas por estos pasos participativos. Estos grupos incluyen una población bastante grande de extranjeros en la región, que la mayoría no habla español y que no aprenderá de una campaña de comunicación y publicidad en español, y los inversionistas extranjeros, quienes también no hablan español y no tienen una organización unificada que puede enviar un representante para trabajar en el proceso.⁷⁶ Todavía hay resistencia entre el grupo de participantes en el proyecto a incorporar estas personas. Es difícil saber exactamente de donde viene este sentimiento, pero probablemente tiene raíces en la opinión que ellos tienen la culpa para la situación actual de la región, y que no tienen una manera en contribuir a este proceso. Eso es lo que sentí durante mi asistencia al taller y durante mis entrevistas formales. Si no es la verdad, ellos deben saber que si es la impresión que han ganado frente a algunos miembros de estos grupos.⁷⁷

Además, hay otros grupos grandes que no han sido incorporados en el proceso, muchos que son ONGs que trabajan al nivel regional y nacional. La historia del proceso ha sido muy cerrada, con el mismo grupo pequeño de individuos eligiendo quien puede participar en el proceso y quien no. Aunque son individuos con intenciones buenas y un amor verdadero para el archipiélago, para ser participativa el proceso necesita incluir más organizaciones al nivel de la sociedad civil. También, el nivel de intereses en la región sobrepasa las capacidades de la alcaldía y las ONGs locales. No es solamente capacidad financiera y técnica, sino también capacidad experiencial. Hay muchas ONGs al nivel regional y nacional que tienen años de experiencia con la incidencia comunitaria, que pueden ayudar en el diseño de programas de participación comunitaria. También, hay organizaciones, como la ACD, que ya tienen conexiones con las comunidades, relaciones que podrían ser utilizadas en hacer el proceso participativo. Finalmente, con el nivel de dinero involucrado en el desarrollo del archipiélago, el proceso necesita la participación de organizaciones con capacidades políticas al nivel nacional. Como me explicó un informante, “se necesita una alianza amplia y fuerte.”⁷⁸

8.4. La participación del gobierno central:

“¡Seguimos, seguimos, seguimos, señores!”

*- Eligio Binns, Alcalde del Distrito de Bocas del Toro, 30 de nov, 2006,
taller de ordenamiento territorial*

En contraste al público general, el gobierno central ha tenido un papel bastante grande en este proyecto, aunque solamente desde muy recientemente. Durante el último mes, ha trabajado muy fuertemente para establecer su presencia en el proceso. Algunos participantes locales son recelosos de sus motivos, explicando que solamente quieren participar para mantener control del proyecto porque hay intereses muy grandes involucrados en el futuro del desarrollo en Bocas del Toro.⁷⁹ Sin embargo, según la Ley 6 (2006), el gobierno municipal tiene la prerrogativa a hacer el plan de ordenamiento

⁷⁵ Informante #11.

⁷⁶ Informante #7, 27 de nov, 2006.

⁷⁷ Informante #15, EI, empresaria extranjera, 4 de dic, 2006.

⁷⁸ Informante #11.

⁷⁹ Informante #1, 22 de nov, 2006; Informante #5; Informante #7, 27 de nov, 2006; Informante #8; Informante #11.

territorial, y el gobierno central solamente tiene una función de apoyo. Según representantes del gobierno central, sus intenciones en participar son solamente para apoyar el municipio en hacer el plan, porque creen que el municipio falta la capacidad técnica y financiera hacerlo sin esta ayuda.⁸⁰

El resultado de la participación gobierno central es, realmente, un juego de tira y afloja entre los representantes locales y los representantes centrales para controlar este proceso. Observé esto durante el taller del 29 y 30 de noviembre. A veces sutil, pero a veces muy obvia, esta lucha por control dominó el taller. La comisión del gobierno central, a través de su consultora, hizo una presentación sobre su trabajo hasta aquí, en que enfatizó la importancia de la planificación *regional* y la “mirada amplia.” En esta manera, fortaleció la necesidad de su participación en el proyecto. Por otro lado, el municipio, a través de *su* consultor, hizo una presentación que enfatizó la importancia de hacer un plan lo antes posible, con un enfoque en la zonificación como herramienta de planificación. Esta refleja el temor por parte del gobierno local que en el tiempo que toma para hacer un plan, otro grupo va a apropiarse del control del proyecto y hacer otro plan que no refleja los deseos locales.⁸¹

A pesar de esta pelea de control, muchos participantes de los dos lados creen que la relación entre el gobierno local y el gobierno central es bastante buena, por lo menos con respeto a este proyecto. Según un participante, “hemos salvado esta relación, hemos cerrado esta brecha.”⁸² Lo que determinará el éxito de este proyecto, y garantizará la cooperación entre los dos grupos, es la fortificación del poder local como liderazgo de este proyecto. Lo que demoró el taller tanto fue que no había un líder fuerte que dirigió la agenda de la reunión, aunque el alcalde trató. Según la opinión de los participantes del nivel local, el gobierno municipal tiene apoyo técnico y financiero de muchas fuentes, no sólo del gobierno central, entonces no necesita ser dócil y tolerar las incursiones por el gobierno central en la autoridad que, según la Ley 6, es suya.⁸³ Es importante tener una buena relación porque la participación de todos los actores, inclusive a nivel nacional, es importante como principio, pero si el gobierno central consigue control del proyecto, es probable que todo se termine en un proceso burocrático, mientras el desarrollo desenfrenado sigue.⁸⁴

8.5. La participación a largo plazo

Según Ley 6 (2006), la Junta de Planificación Municipal, al formular, tendrá el poder de elaborar, ejecutar, y modificar el plan local de ordenamiento territorial. Esto significa que a pesar de la importancia de quien participa en la Mesa de Trabajo, en el largo plazo la importancia queda con la Junta de Planificación. Según la Ley 6, los miembros de esta Junta deben ser:

1. El Alcalde, quien la presidirá
2. Un representante de la sociedad civil designado por el Pleno del Consejo Municipal

⁸⁰ Informante #4, EF, representante de un ministerio gubernamental, 23 de nov, 2006; Informante #9, EF, representante de programa nacional, 30 de nov, 2006; observaciones al Taller de Ordenamiento Territorial, 29 y 30 de dic, 2006.

⁸¹ Informante #8.

⁸² Informante #7, 27 de nov, 2006.

⁸³ Informante #1, 22 de nov, 2006; Informante #7, 27 de nov, 2006; Informante #8.

⁸⁴ Informante #7, 6 de dic, 2006.

3. Un arquitecto de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, designado por el Presidente de dicha sociedad.
4. Un arquitecto en representación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, escogido por el decano.
5. Un concejal designado por el Pleno del Consejo Municipal.
6. Un representante del Ministerio de Vivienda, designado por el Ministro, con derecho a voz.⁸⁵

Esta composición da muy poca participación al público local. Hay solamente *un* representante de la sociedad civil, y el Consejo Municipal, no el público, lo escoge. Aunque en teoría los miembros del Consejo Municipal son representantes del público, como esta investigación ha explorado, la relación entre las comunidades y sus representantes es bastante débil. Hay sólo cinco corregidores que representan 18 comunidades, o casi 11,000 personas. Especialmente dado las restricciones planteadas por la geografía del archipiélago, no es una sorpresa que las comunidades sientan una distancia entre ellas y sus representantes.

Sin embargo, añadir más miembros, elegidos directamente por el público, puede tener consecuencias muy negativas para la eficacia de la Junta de Planificación. Como fue evidente en el taller del 29 y 30 de noviembre, grandes grupos no pueden tomar decisiones rápidamente, llegar a acuerdos, ni generar productos concretos. Seis miembros ya son muchos en este tipo de junta. Todavía, la composición de esta Junta propuesta es un asunto de mucha preocupación, porque aunque el público pueda aprobar el plan de ordenamiento territorial en abril del 2007, o cuando sea, en cinco, diez, y veinte años, la Junta de Planificación tendrá el control del plan. Si no hay representantes del público en esta Junta, es dudoso que la gente bocatoreña se sienta incluida y representada.

9. Recomendaciones y Conclusión

Aunque he criticado este proceso bastante, creo que marca un paso muy importante para la comunidad del archipiélago de Bocas del Toro. Estoy de acuerdo con uno de mis informantes, quien me dijo que el plan de ordenamiento territorial “es un paso muy firme hacia la madurez de una comunidad.”⁸⁶ Significa que la gente bocatoreña ha empezado a pensar en un futuro colectivo, no en solamente sus propios intereses. También, significa un nuevo paso en el futuro del gobierno panameño, y en las relaciones entre las ONGs que tienen la capacidad técnica y financiera hacer proyectos de este tipo y las autoridades gubernamentales que tienen el poder legal hacerlos.

Sin embargo, el éxito del aspecto participativo de este proyecto requerirá algunos cambios claves. La que sigue es una lista breve de recomendaciones para la realización de dichos cambios. Estas recomendaciones están basadas en mis propias observaciones y en los comentarios y sugerencias que solicité durante mis entrevistas.

1. La creación de una **comisión de comunicación y publicidad** dentro del proceso, que tiene como objeto único la educación del público sobre el progreso del proyecto. Esta comisión debe generar una publicación informativa sobre el concepto de ordenamiento territorial y el trabajo del municipio hasta la fecha, y también debe

⁸⁵ Ley 6 (2006), Artículo 18.

⁸⁶ Informante #7, 27 de nov, 2006.

producir publicaciones frecuentes que dan actualizaciones recientes del proyecto. Estas publicaciones deben ser distribuidas en **ambos español e inglés**, en todas las comunidades del archipiélago. También, la comisión debe trabajar con la prensa local para publicar estos informes en las revistas locales. Ya hay el deseo por parte de algunos periódicos locales en hacer esto.⁸⁷ Finalmente, esta comisión debe crear un mecanismo por cual el público puede expresar sus opiniones y quejas *todo el tiempo*, no solamente durante reuniones comunitarias o cabildos abiertos.

2. La inclusión de **más actores de la sociedad civil**. Una gran debilidad en el proceso es la desigualdad entre el número de individuos e instituciones trabajando de parte del gobierno central y de parte del gobierno local. La inclusión de representantes de más ONGs fortalecerá las capacidades del gobierno local en el nivel técnico, financiero, y experiencial. Aunque ya parece que hay demasiadas personas involucradas en los talleres de trabajo, la mayoría de ellos están representando el interés del gobierno central, no del gobierno y público local.
3. **Reuniones privadas** entre “el equipo local,” que incluye el alcalde, representantes de las ONGs involucradas, y representantes comunitarios. Aunque la participación del gobierno central es importante, también es importante que el municipio genere la metodología, el plan de acción, y la agenda que se usan en este proyecto. El municipio no puede darles la oportunidad a los representantes del gobierno central formular sus propios planes de trabajo. Eso es lo que pasó durante el taller del 29 y 30 de noviembre, 2006.
4. **Visitas comunitarias por el alcalde**. No solamente un equipo de trabajo, el alcalde mismo debe salir a las comunidades para escuchar sus opiniones sobre el proceso. Esto tendría impactos tanto psicológicos como materiales en la evolución del proceso. Sería una buena oportunidad para las comunidades para expresar sus quejas y opiniones, y para el alcalde ver las realidades del campo, para entender que problemas enfrenta el plan. También, serviría para disminuir la distancia psicológica que perciben muchos pobladores bocatoreños entre sus comunidades y vidas y la persona del alcalde.
5. Creación de una **mesa técnica local** para escribir el borrador del POT, y de **un equipo técnico local** a tiempo completo. El plan actual es contratar un equipo de consultores privados para elaborar el POT. Si sigue en esta dirección, el municipio va a perder el control local sobre el plan. También, la gente local no se sentirá como el proceso ha considerado el interés local, sino será solamente un plan más generado fuera e impuesto al archipiélago. Hay bastante capital social al nivel local de Bocas del Toro que el municipio puede crear un equipo técnico con mucho talento y capacidad. Quizás pueda incluir algunos **extranjeros**, algunos de quienes tienen altas capacidades técnicas, y también tienen intereses en el desarrollo controlado de la región.
6. La iniciación del **contacto con los inversionistas extranjeros**. El municipio no tiene que darles derecho a voto en la Mesa de Trabajo, pero debe establecer conexiones. Es seguro que estos inversionistas ya tienen contacto con el gobierno central. El municipio necesita fortalecer su poder y autoridad en hacer sus propios contactos. Esto será difícil, y no es claro exactamente como debe hacerlo, pero es un paso importante. Si no lo hace, el municipio se quedará dependiente en el gobierno central

⁸⁷ Informante #15.

por este punto de contacto, y estará a la merced de los compromisos al nivel nacional que no tienen el interés local como consideración.

7. La revisión de la composición de **la Junta de Planificación Municipal** para incluir más representantes comunitarios. Según la Ley 6, tiene que incluir seis individuos fijos, pero el municipio debe considerar añadir algunos más. No es viable añadir un representante para cada comunidad, pero las ONGs que tienen experiencia en la incidencia comunitaria pueden ayudar en diseñar un plan para la elección de unos representantes más.

Aunque algunas de estas recomendaciones requieren de mucho dinero a hacerlas, especialmente una campaña de publicidad y comunicación, este proyecto no le hace falta el dinero. Hay millones de dólares disponibles para la ejecución de este proyecto – organizaciones como el TNC, la UICN, Alianza Bocas, y el PMDSBT tiene grandes presupuestos que *quieren usar para apoyar este proceso*. El municipio necesita definir un plan para usar estos fondos, y encauzarlos en actividades específicas, como las que mencioné arriba. Entiendo el deseo del equipo local para hacer el plan con rapidez, pero estas recomendaciones pueden ser implementadas dentro del calendario que ya ha esbozado. En realidad no son pasos muy difíciles para un grupo de líderes que ya han realizado tanto y que realmente quieren hacer un trabajo bueno y fuerte. Aunque hay problemas profundos y graves en el archipiélago que no serán arreglados por un plan de ordenamiento territorial, este plan es un comienzo importante en poner orden en el caos de desarrollo que existe ahora. Sin embargo, la incorporación efectiva de la gente bocatoreña es un requisito para el éxito del plan. Los próximos meses serán muy importantes y claves en determinar si la participación de esta gente tendrá lugar o no.

10. Comentarios en la metodología

Aunque creo que mis métodos funcionaron para realizar mis objetivos, si estuviera haciendo esta investigación otra vez, hay algunas metodologías que cambiaría. Cuando diseñé mi estudio, no sabía que iba a tener la oportunidad de asistir al taller de planificación del 29 y 30 de noviembre, 2006. Por esta razón, pensaba que iba a pasar más tiempo haciendo entrevistas formales con actores claves. En vez, todos estos actores se reunieron en un solo lugar para expresar sus opiniones sobre el tema del plan de ordenamiento territorial, entonces no tenía que entrevistar todos. Si hubiera sabido que esto pasaría, habría hecho más trabajo con el público a través de entrevistas informales y quizás una encuesta. Después del taller, no había bastante tiempo planear este tipo de actividad.

Sin embargo, creo que aun sin estas entrevistas y encuestas, es bastante claro que la participación pública ha sido muy limitada hasta la fecha de este informe. Lo que no es tan claro es que será el futuro de la participación pública este proyecto. Por eso, sugiero que alguien más haga el trabajo con las comunidades en los meses que vienen que yo no podía hacer en mi tiempo en Bocas del Toro. Podría ser un proyecto muy valuable para otro estudiante de SIT, porque espero que mi investigación haya puesto una base, aun una muy básica, para este sujeto bastante complejo pero fascinante e importante.

11. Bibliografía

Internet:

***Sobre las organizaciones/entidades claves:**

ACD: www.ACDpanama.org

ADESBO: http://www.imakenews.com/proarca/e_article000426194

Alianza Bocas: www.uicnalianzas.net/consorcio/Consortios/Bocas/Index.swf

AMP: <http://www.amp.gob.pa>

ANAM: <http://www.anam.gob.pa/>

IPAT: <http://www.ipat.gob.pa>

MIVI: <http://mivi.gob.pa/>

PRONAT: <http://www.undp.org.pa/proyectos/gobernabilidad/pronat.html>

STRI: www.stri.org/espanol

TNC: <http://www.nature.org>

UICN: <http://www.iucn.org/en/about/>

***Otras fuentes en el internet:**

Binns, Eligio. "Nos están destruyendo Bocas," *La Prensa*, 3 ago. 2006
<<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2006/08/03/hoy/opinion/691055.html>>.

"Bocas pide turismo ordenado," *La Prensa*, 28 ago. 2006
<<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2006/08/28/hoy/panorama/718107.html>>.

"Panama." *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado (SIARE)*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 25 nov. 2006 <<http://www.clad.org.ve/siare/perfiles/p-panama.html>>.

"Panama - the Governmental System." *Country Studies*. U.S. Library of Congress. 25 nov. 2006 <<http://countrystudies.us/panama>>.

"Politics of Panama." *Wikipedia*. 20 Nov. 2006. 25 nov. 2006
<http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Panama>.

Documentos Escritos:

Alianza para la Conservación y Desarrollo (ACD). "Caracterización Socioeconómica y Análisis de la Situación del Distrito de Bocas del Toro." Julio 2006. República de Panamá.

Asamblea Nacional, Ley No. 6, 2006.

- Collin, Rachel. "Ecological Monitoring and Biodiversity Surveys at the Smithsonian Tropical Research Institute's Bocas del Toro Research Station." Caribbean Journal of Science, 41.3 (2005), 367 – 373.
- Equipo de Proyecto de PMDSBT. "Panamá Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro; Propuesta de Préstamo." 8 Nov. 2002.
- Guerrón-Montero, Carla. "Marine Protected Areas in Panama: Grassroots Activism and Advocacy." Human Organization 64.4 (2005).
- Guzman, HM. "Caribbean Coral reefs of Panamá: present status and future perspectives." Latin American Coral Reefs, Cortes J (ed) (Amsterdam), 241 – 274.
- IPAT/OEA. "Resumen del Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá." 1992.
- Municipio de Bocas del Toro. Febrero, 2006. Taller de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro: Memorias del Taller. Bocas del Toro, República de Panamá.
- Municipio de Bocas del Toro. Noviembre, 2006. Taller de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro: Memorias del Taller. Bocas del Toro, República de Panamá.
- Panamá. Dirección de Planificación Regional. Ministerio De Economía y Finanzas. Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro; Formulación de La Estrategia y Plan De Acción. 2003.
- Proenza, Francisco J. "Apoyo a la inversión en el desarrollo de tecnologías de información y comunicación para combatir la pobreza rural en América Latina y el Caribe." Centro de Inversiones de FAO. 16 Sep. 2006.
- Suman, Daniel. "Panama Revisited: Evolution of Coastal Management Policy." Ocean and Coastal Management 45 (2002): 91-120. 8 Nov. 2006.
- Rodríguez, Laila. Ecoturismo en Bocas del Toro: La Oferta Extranjera vs. Los Proyectos de las Areas Indígenas y su Impacto en el Desarrollo Socioeconómico de la Región. School for International Training. Panama, 2005.
- Varela, Olmedo J. "Construyendo una Estrategia y Plan de Acción de Desarrollo Sostenible en el Archipiélago Bocas del Toro." Presentación, agosto, 2006.

Entrevistas formales (EF) e informales (EI):

Informante #1, EF, representante de ONG, 22 de nov, 2006, y 6 de dic, 2006.
Informante #2, EF, representante de ONG, 22 de nov, 2006.
Informante #3, EF, representante de ONG, 22 de nov, 2006.
Informante #4, EF, representante de un ministerio gubernamental, 23 de nov, 2006.
Informante #5, EF, representante de ONG, 23 de nov, 2006.
Informante #6, EF, representante de ONG, 24 de nov, 2006.
Informante #7, EF, representante de ONG, 27 de nov, 2006, y 6 de dic, 2006.
Informante #8, EF, representante de ONG, 28 de nov, 2006, y 8 de dic, 2006.
Informante #9, EF, representante de programa nacional, 30 de nov, 2006.
Informante #10, EF, empresaria en Isla Colón, 5 de dic, 2006.
Informante #11, EF, representante de ONG, 8 de dic, 2006.
Informante #12, EF, empresaria extranjera, 23 de nov, 2006.
Informante #13, EI, poblador local, 25 de nov, 2006.
Informante #14, EI, poblador local, 26 de nov, 2006.
Informante #15, EI, empresaria extranjera, 4 de dic, 2006.
Informante #16, EI, poblador local, 5 de dic, 2006.

Participantes en el Taller de Ordenamiento Territorial, 29 y 30 de diciembre, 2006:

Representantes de las siguientes instituciones/organizaciones:

ADESBO

Alianza Bocas

ANAM

AMP

Asamblea Nacional, Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo

CONADES

Catastro

Defensoría del Pueblo

IPAT

MIDES

MIVI

Municipio de Bocas del Toro

PMDSBT

Otscorp, S.A.

STRI

TNC

UICN

El alcalde del municipio, Eligio Binns, presidió el taller.

12. Apéndices

12.1. Lista de acrónimos:

ACD	Alianza para la Conservación y Desarrollo
ADESBO	Alianza para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de Bocas del Toro
ADEPESCO	Asociación para el Desarrollo Pesquero y Conservacionista de Bocas del Toro
AMIPETAB	Asociación de Micro y Pequeños Empresarios Turísticos del Archipiélago de Bocas del Toro
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CONADES	Comisión Nacional de Energía
IPAT	Instituto Panameño de Turismo
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIVI	Ministerio de la Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas
PMDSBT	Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro
PNMIB	Parque Nacional Marino de Isla Bastimentos
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PROARCA	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
PROMAR	Fundación para la Protección del Mar
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
STRI	Smithsonian Tropical Research Institute
TNC	The Nature Conservancy
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

12.2. Selección de artículos de la Ley 6 (2006):

Ley 6, 1 de febrero, 2006, Gaceta Oficial No. 25, 478.

Artículo 2. El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población.

Artículo 5. Para efectos de la aplicación e interpretación de la presente Ley, los términos que se expresan a continuación tendrán el siguiente significado:

...

7. *Esquema de ordenamiento territorial.* Esquema que fija las condiciones básicas de desarrollo en términos de definir el territorio en suelo urbano y rural, la vialidad, los servicios públicos y las normas urbanísticas para obras de parcelación, urbanización y edificación.

8. *Instrumentos de planificación.* Instrumentos que pueden ser formales, como planes de desarrollo urbano nacionales, regionales, locales y parciales, u operativos, tales como programas de actuaciones y proyectos urbanos. Estos, junto con otros instrumentos como los de promoción y desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios de la urbanización y de participación ciudadana, apoyan el proceso de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

9. *Intensidad de uso.* Es el grado de aprovechamiento de suelo de acuerdo con su uso, tomando en cuenta cualesquiera de los siguientes impactos:

- a. Porcentaje de cobertura y área de piso.
- b. Densidades.
- c. Tránsito y tráfico resultante.

- d. Cualquier otra medición de impacto que sea resultado del uso del suelo.
10. *Plan local*. Instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado de su territorio, en concordancia con los planes nacionales y regionales.
11. *Plan nacional*. Instrumento de planificación que determina las grandes directrices de ordenamiento territorial, en coordinación con la planificación económica y social para mayor bienestar de la población.
12. *Plan parcial*. Instrumento de planificación detallado, cuyo objetivo principal es el ordenamiento, la creación, la defensa o el mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico, los asentamientos informales, las áreas de urbanización progresiva o cualquiera otra área cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local.
13. *Plan regional*. Instrumento de planificación mediante el cual se regirá el desarrollo físico, ambiental, social y económico de un espacio definido como región por el Ministerio de Vivienda.
- ...
15. *Urbanismo*. Disciplina que se refiere al ordenamiento y a la planificación del territorio y del desarrollo urbano para garantizar la organización del medio, la vida del hombre y de las sociedades localizadas en el territorio y en el espacio natural geográfico.
16. *Urbanización*. Conjunto de obras para el trazado y acondicionamiento de un globo de terreno, mediante la dotación de vías de comunicación, servicios públicos, equipamiento social, áreas de uso público y privado y lotes servidos aptos para construir en ellos.
17. *Uso del suelo*. Propósito específico, destino o actividad que se le da a la ocupación o empleo de un terreno.
18. *Zonificación*. División territorial de un centro urbano o un área no desarrollada, con el fin de regular los usos del suelo por áreas de uso homogéneas.

Artículo 6. Las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. El Ministerio de Vivienda orientará y capacitará a los municipios, en el marco de sus capacidades técnicas y financieras, para que, de forma ordenada, asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. El Gobierno Local actuará a través de cada uno de los municipios responsables de los aspectos urbanos locales que sean de su competencia.

Artículo 8. Los municipios, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrán competencia para:

1. Elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes.
2. Cooperar para que los planes nacionales y regionales se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial.
3. Gestionar, ejecutar y controlar, con los profesionales idóneos, los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, dentro de su respectiva jurisdicción.
4. Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.
5. Reglamentar la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y en concordancia con las demás leyes vigentes sobre la materia.
6. Ejercer las demás facultades propias del ámbito local urbano y del ordenamiento territorial, que no estén expresamente atribuidas por ley a otra entidad.

Artículo 12. Los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano tendrán los siguientes objetivos fundamentales:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales de la nación panameña.
2. El diseño y la adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación, que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones, por sector, que afecten la estructura del territorio.

3. Los programas y proyectos que concretan los objetivos a que se refieren los numerales 1 y 2, atenderán las condiciones de diversidad étnica y cultural, y reconocerán igualmente el pluralismo. De la misma manera, incorporarán los instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial, a fin de optimizar la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida digna para la población actual y las generaciones futuras.

Artículo 14. Los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano deberán contener, como mínimo:

1. La información estadística existente y proyectada de la población y la base económica de las áreas pobladas en el municipio respectivo, que mantengan la Contraloría General de la República y otras instituciones del Estado o del sector privado.
2. La delimitación de las áreas de posible expansión de las ciudades o centros poblados, de desarrollo diferido, de desarrollo prioritario, así como la identificación de aquellas áreas de asentamiento informal para incorporarlas a la estructura urbana.
3. La definición de los usos del suelo como residenciales, comerciales, institucionales, industriales, recreativos y de conservación y sus densidades e intensidades, para los efectos de determinar la normativa urbanística aplicable.
4. La delimitación de espacios abiertos de uso público, destinados a áreas recreativas y de conservación.
5. La localización de áreas de protección, de conservación ambiental y de zonas vulnerables a desastres naturales.
6. La localización de áreas de conservación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural.
7. El trazado, la jerarquización y la nomenclatura de la red vial y de transporte urbano a nivel local, existente y de desarrollo futuro.
8. La identificación de las redes de infraestructura pública y sus proyecciones.
9. La identificación y definición de los sitios para el aprovechamiento, la disposición y el tratamiento de los residuos sólidos, tóxicos y peligrosos.
10. La ubicación existente y futura de los edificios y áreas para equipamiento de servicios de interés público y social, tales como centros educacionales, culturales, deportivos, religiosos e institucionales.
11. El programa de inversiones para su ejecución, así como la definición del tiempo de las acciones que las entidades públicas y privadas realizarán en el ámbito de los planes locales.
12. Los aspectos técnicos o administrativos que el Ministerio de Vivienda y los municipios consideren necesarios incorporar.
13. La inclusión de normativas aplicables a las facilidades para discapacitados de acuerdo con las necesidades del sector.

Artículo 17. Los planes nacionales, regionales y parciales serán preparados por el Ministerio de Vivienda con la participación de organismos y entidades competentes en la materia, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la presente Ley y otras leyes aplicables. El plan local será elaborado por el municipio respectivo como autoridad urbanística local, de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta Ley. Los planes parciales serán elaborados por el Ministerio de Vivienda o por el municipio, según corresponda.

Artículo 18. 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, la cual estará conformada de la siguiente manera:

1. El Director de Obras y Construcciones o el Ingeniero Municipal, en representación del Alcalde, quien la presidirá.
2. Un representante de la sociedad civil designado por el Pleno del Consejo Municipal.
3. Un arquitecto de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, designado por el Presidente de esta.
4. Un arquitecto en representación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, escogido por el decano. En aquellos municipios cuya sede universitaria no exista la carrera de Arquitectura, la Facultad, en coordinación con la sede regional, podrá acreditar como su representante a un arquitecto que tenga como residencia el lugar de la sede. Cuando se trata de una provincia en la cual exista otra universidad que dicte la carrera de Arquitectura, le corresponderá a la Facultad de Arquitectura designar el representante ante la Junta de Planificación Municipal correspondiente.
5. Un concejal designado por el Pleno del Consejo Municipal.

6. Un representante del Ministerio de Vivienda, designado por el Ministro, con derecho a voz.

Artículo 24. El Estado y los municipios incluirán anualmente, en sus presupuestos, las partidas necesarias para la ejecución de los proyectos de inversión estatal o municipal, y de los proyectos de inversión en equipamiento urbano, que se requieran para el cumplimiento de esta Ley, siempre que se encuentren previamente contemplados en sus respectivos planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. El Gobierno Central deberá aportar o gestionar fondos para los municipios, con el propósito de desarrollar los programas y proyectos del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano a nivel local.

Artículo 35. Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la Ley 6 de 2002 y conforme a la reglamentación de la presente Ley.

Artículo 40. El Ministerio de Vivienda suministrará a los municipios los instrumentos de planificación necesarios hasta tanto cuenten con el personal idóneo y los recursos financieros.

Artículo 41. La ausencia de planes nacionales y regionales no será impedimento para la formulación, aprobación y ejecución de planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local. Al establecerse los planes de ordenamiento nacionales y regionales, los planes locales y parciales deberán revisarse y adaptarse a los lineamientos de los planes de mayor jerarquía. Hasta tanto no se cuente con los planes aprobados a nivel local, el Ministerio de Vivienda y los municipios aplicarán las leyes, los decretos, los acuerdos, las regulaciones, las reglamentaciones y las normas vigentes, que rigen sobre la materia urbanística en el territorio nacional o municipal.