



Construyendo una Estrategia y Plan de Acción de Desarrollo Sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro



Olmedo J. Varela, Ph.D.

Prefacio

El presente documento ha sido elaborado como expresión del compromiso de Alianza Bocas de contribuir al desarrollo sostenible del Archipiélago de Bocas del Toro dentro del marco del Programa Alianzas de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). La propuesta que a continuación se presenta, se propone servir de instrumento de referencia para facilitar un proceso participativo de discusión sobre objetivos, estrategias y acciones específicas que conduzcan a un desarrollo sostenible del Archipiélago.

La misma ha sido diseñada conforme las consideraciones que la realidad del Archipiélago demanda respecto al carácter sostenible de su desarrollo; las leyes nacionales que regulan dicho desarrollo, incluyendo instrumentos específicos de planificación y gestión territorial como la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006; y las directrices emanadas de los convenios internacionales suscritos por la República de Panamá en materia de desarrollo sostenible en general y de turismo sostenible en particular. La presente iniciativa será guiada igualmente por los principios del enfoque ecosistémico que a continuación se listan:

Principio 1	La elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar <i>en manos de la sociedad</i> .
Principio 2	La gestión debe estar <i>descentralizada</i> al nivel más bajo apropiado.
Principio 3	Los administradores de los ecosistemas deben <i>tener en cuenta los efectos</i> (reales o posibles) de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.
Principio 4	Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender y gestionar el ecosistema en un <i>contexto económico</i> .
Principio 5	La <i>conservación</i> de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas debe ser un objetivo prioritario del Enfoque Ecosistémico.
Principio 6	Los ecosistemas se deben gestionar <i>dentro de los límites</i> de su funcionamiento.
Principio 7	El Enfoque Ecosistémico debe aplicarse en las <i>escalas espaciales y temporales</i> apropiadas.
Principio 8	Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan los procesos de los ecosistemas, se debería establecer objetivos <i>a largo plazo</i> en la gestión de los ecosistemas.
Principio 9	En la gestión debe reconocerse que el <i>cambio</i> es inevitable.
Principio 10	En el Enfoque Ecosistémico se debe procurar el <i>equilibrio apropiado</i> entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica y su integración.
Principio 11	En el Enfoque Ecosistémico deberían tenerse en cuenta <i>todas las formas de información</i> pertinentes, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas, científicas y locales.
Principio 12	En el Enfoque Ecosistémico deben intervenir <i>todos los sectores</i> de la sociedad y las <i>disciplinas</i> pertinentes.

Índice

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	2
Marco Conceptual y Estratégico	4
<i>Desarrollo sostenible: pilares y formas de capital</i>	4
<i>Prioridades actuales en las inversiones de capital</i>	5
<i>El Turismo Sostenible: conceptos básicos y consideraciones de política</i>	9
<i>Propósitos estratégicos concensuados para una agenda de turismo sostenible</i>	10
Realidad y Prioridades para un Desarrollo Sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro	13
<i>Agenda 21 Local y Desarrollo Sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro</i>	14
Construyendo una Estrategia y Plan de Acción	15
<i>Estructuras Participativas, Liderazgo y Actores Claves</i>	15
Proveer liderazgo y facilitar procesos a través de la autoridad local	15
Involucrar a instituciones claves	16
Procurar involucrar actores del más alto nivel político posible	16
Hacer partícipe a la industria del turismo en el proceso de desarrollo sostenible	17
Asegurar que la industria del turismo existente respete los intereses de todos los actores	17
Consultar e informar permanentemente a la comunidad	17
Involucrar a los clientes (operadores turísticos y turistas) en el proceso	18
<i>Diagnóstico y Definición de Objetivos</i>	18
Consideraciones para la sustentación diagnóstica y estratégica	19
Definición de Objetivos	20
<i>Planificación y Gestión Territorial</i>	21
Necesidad y Avances de Ordenamiento Territorial	21
Inversiones de Capital Público y Privado y Ordenamiento Territorial	23
Herramientas para la Planificación y Gestión Territorial	25
Situación Actual de la Zonificación	26
<i>Optimizando el Uso de las Herramientas para un Turismo Sostenible</i>	27
<i>Escenarios Futuros y Propuestas de Inversión de Capital Construido</i>	29
Estructura Indicativa del Plan de Ordenamiento	30
<i>Marco Conceptual, Estratégico y Legal</i>	30
<i>Requerimientos y Condiciones Actuales para la Zonificación</i>	33
<i>Fases y Componentes Propuestos para la Zonificación</i>	34
Próximos Pasos	37
Bibliografía	38

Resumen Ejecutivo

Dado el actual e inminente aumento del protagonismo de la industria del turismo en la economía del Archipiélago de Bocas del Toro, se sugiere una estrategia y plan de acción para el desarrollo sostenible de dicho territorio, conforme las **directrices** internacionales emanadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para **actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas y hábitat terrestres marinos y costeros vulnerables**. Se sugiere igualmente que la estrategia y plan de acción sea guiada por las bases conceptuales y estratégicas que sobre **políticas para un turismo sostenible** ofrecen la Organización Mundial del Turismo y el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente, en particular los referentes conceptuales, estratégicos y metodológicos de la **Agenda 21 local para un turismo sostenible**.

La estrategia y plan de acción propuesta, incorpora un marco de referencia basado en acuerdos internacionales pactados por la República de Panamá, relacionados con el desarrollo sostenible en general, y con el turismo sostenible en particular. Se enfatiza en que la estrategia y plan de acción considere, dentro de su marco conceptual y estratégico, la relación sostenible que deberá darse entre de las distintas formas de capital (humano, social, natural y construido) existentes en el territorio, incluyendo mecanismos para establecer los **referentes geográficos que guíen los procesos de inversión de capital construido y las condiciones específicas para un aprovechamiento óptimo y sostenible del mismo**.

Se destaca la trascendental tarea de definir, con la mayor precisión posible, los conceptos que guiarán los procesos, incluyendo los correspondientes a la planificación y gestión territorial. Se enfatiza al respecto en que el **ordenamiento territorial** y su correspondiente **zonificación**, como instrumentos de apoyo a la planificación y gestión territorial, **serán efectivos siempre que estén enmarcados dentro de una estrategia y plan de acción con objetivos claramente definidos, sustentados y consensuados**.

Se sugiere que, como parte del proceso de planificación y gestión territorial, se incorpore la utilización de **aplicaciones tecnológicas y de sistematización de información para la toma de decisiones, incluyendo sistemas de apoyo a la planificación (SAP)**. Mediante dichas herramientas, se podrán formular **escenarios alternativos de desarrollo**, conforme directrices y criterios definidos y sustentados científicamente que faciliten el proceso de toma de decisiones entre los distintos actores. Dichas herramientas servirán igualmente de apoyo a los procesos de seguimiento y evaluación, tanto en materia de gestión como de evaluación de los impactos agregados de las decisiones adoptadas.

Finalmente, se sugiere que una vez consensuada la ubicación potencial de futuras inversiones de capital construido y los condicionamientos correspondientes en las inversiones existentes y futuras, mediante la zonificación y el uso de SAP, se promueva la organización de **talleres de diseño** con la participación de equipos interdisciplinarios provenientes de universidades, instituciones gubernamentales, firmas de arquitectos, inversionistas, ONGs, organizaciones comunitarias, etc. Se propone que los resultados de dicho ejercicio sean presentados en una **feria de diseño en septiembre de 2007**.

En dicha feria, los distintos actores interesados podrán exponer sus **propuestas de inversión para el desarrollo sostenible del Archipiélago**. Las propuestas y su sustentación deberán ser guiadas por herramientas para la planificación y diseño de sitios. Las propuestas deberán ser, igualmente guiadas por un enfoque ecosistémico, en donde se asuma que los procesos ecológicos y las relaciones sociales de producción, no se limitan necesariamente al entorno del archipiélago, ni a las divisiones político-administrativas de los varios niveles sub-nacionales existentes en el país.

Introducción

El tipo de inversión de **capital construido**, proveniente de la industria del turismo, que se presenta y proyecta en el Archipiélago de Bocas del Toro, con **elevados niveles de consumo del suelo y afectación actual real y potencial de los componentes claves de su capital natural y humano**, demanda el urgente diseño de una estrategia y plan de acción de **desarrollo sostenible** para dicho territorio. La estrategia y plan de acción, con **objetivos específicos colectivamente definidos**, deberá garantizar el carácter integral del desarrollo y por lo tanto el **bienestar actual y futuro de todos sus pobladores**.

El valor estratégico que para los pobladores del Archipiélago tiene su **capital natural**, caracterizado por una gran riqueza natural con recursos escénicos y biodiversidad biológica, demanda frente a las condiciones antes expuestas, medidas inmediatas de **ordenamiento**. Ello es así particularmente por los elevados niveles de **fragilidad** que caracterizan los ecosistemas que componen los archipiélagos y las **amenazas que su deterioro presenta a la propia industria del turismo y al bienestar presente y futuro de sus pobladores**.

En el presente documento titulado “**Construyendo una Estrategia y Plan de Acción de Desarrollo Sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro**” se propone una estrategia y plan de acción para el desarrollo sostenible del Archipiélago de Bocas del Toro, con énfasis en el turismo sostenible, conforme las **directrices** internacionales emanadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para **actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas y hábitat terrestres marinos y costeros vulnerables**. Se propone igualmente que la estrategia y plan de acción sea guiada por las bases conceptuales y estratégicas que sobre **políticas para un turismo sostenible** ofrecen la Organización Mundial del Turismo y el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente, en particular los referentes conceptuales, estratégicos y metodológicos de la **Agenda 21 local para un turismo sostenible**.

En la **sección titulada “Marco Conceptual y Estratégico”** se indica que la estrategia y plan de acción propuesta, incorpora un marco de referencia basado en acuerdos internacionales pactados por la República de Panamá relacionados con el desarrollo sostenible en general y con el turismo sostenible en particular. Se presenta un marco conceptual y estratégico para la estrategia y plan de acción, que enfatiza la relación sostenible que deberá darse entre de las distintas formas de capital (humano, social, natural y construido) existentes en el Archipiélago, incluyendo mecanismos para establecer los **referentes geográficos, que guíen los procesos de inversión de capital construido y las condiciones específicas para un aprovechamiento óptimo y sostenible del mismo**.

En la **siguiente sección titulada “Realidad y Prioridades para un Desarrollo Sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro”** se ofrece una breve sustentación

diagnóstica del marco conceptual y estratégico propuesto en la sección anterior, mediante el uso de los conceptos derivados de dicho marco en la interpretación de la realidad específica del Archipiélago. En especial, se establece una relación lógica de los conceptos claves que guían la estrategia y plan de acción, en función de explicar y orientar las acciones necesarias que deberán incidir en el devenir del desarrollo del Archipiélago.

En la **sección titulada “Construyendo una Estrategia y Plan de Acción”**, se elabora en los distintos **componentes de la estrategia y plan de acción** para el turismo sostenible del Archipiélago de Bocas del Toro. Se destaca la importancia de establecer, como parte de la estrategia y plan de acción, **estructuras participativas, un liderazgo efectivo y la identificación de los actores claves del proceso**. Se destaca igualmente, la necesidad de definir con la mayor precisión posible los **objetivos** que inspirarán el proceso y la necesidad de respaldar dichos objetivos con una sólida **sustentación conceptual, diagnóstica y estratégica**.

La sección presenta igualmente, precisiones conceptuales, metodológicas y estratégicas relacionadas con el proceso de **planificación y gestión territorial**, incluyendo los aspectos relacionados con el **ordenamiento territorial** y su correspondiente **zonificación**. La sección ofrece consideraciones relacionadas con el **proceso de zonificación** y sugiere el uso de herramientas específicas para apoyar los procesos de planificación, implementación, gestión, seguimiento y evaluación del turismo sostenible. Finalmente, se sugieren actividades específicas para apoyar el desarrollo de **propuestas de turismo sostenible**, mediante la organización de **talleres de diseño** y una **feria** para la exposición de los productos de dichos talleres.

En la **sección titulada “Estructura Indicativa del Plan de Ordenamiento”** se ofrecen los antecedentes que justifican el plan de ordenamiento y la zonificación, y el marco conceptual, estratégico y legal que les da sustento. Se presentan igualmente los requerimientos y condiciones actuales para la zonificación, y se proponen las fases y los respectivos objetivos y componentes para su elaboración.

En las últimas dos secciones se sugieren los próximos pasos a emprender como parte de la estrategia y plan de acción y se presentan las fuentes bibliográficas que documentan la estrategia y plan de acción propuesta en el presente documento.

Marco Conceptual y Estratégico

El concepto de desarrollo sostenible², luego de su definición durante las sesiones de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), se popularizó principalmente mediante la Agenda 21. La Agenda 21 constituye la estrategia y plan de acción derivado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992) y del plan de implementación de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburg, 2002).

Desarrollo sostenible: pilares y formas de capital

El desarrollo sostenible se sustenta sobre la base de tres pilares interdependientes con potencial de fortalecimiento mutuo pero también con posibilidades de competencia y conflicto:

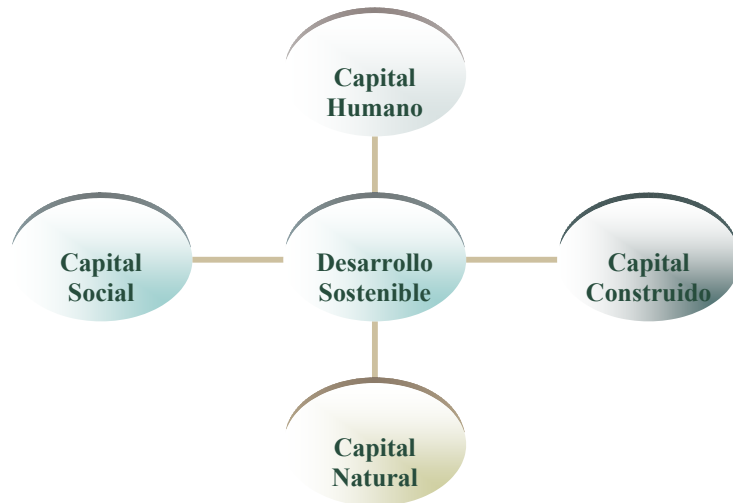
- **Sostenibilidad económica:** generar prosperidad a todo nivel de la sociedad mediante una inversión efectiva de toda actividad económica, particularmente haciendo viables los emprendimientos y actividades a través del tiempo.
- **Sostenibilidad Social:** respetar los derechos humanos y promover la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Ello requiere de una distribución equitativa de los beneficios derivados de los emprendimientos y actividades y una reducción efectiva de la pobreza. Ello requiere también concentrar esfuerzos en el desarrollo de las capacidades de las comunidades locales para mantener y fortalecer sus sistemas de apoyo al bienestar, reconociendo y respetando la diversidad cultural y evitando toda forma de explotación.
- **Sostenibilidad Ambiental:** conservar y administrar los recursos, particularmente aquellos no renovables o de significativo valor para los sistemas de apoyo al bienestar. Ello implica la realización de acciones para minimizar la contaminación del aire, la tierra y el agua, y para conservar la diversidad biológica y el patrimonio natural.

El logro de un desarrollo sostenible depende en gran medida de la capacidad de la sociedad para luchar por un balance entre estos tres pilares³. El incremento y persistencia de la pobreza y la desigualdad, el uso indiscriminado de los recursos naturales y la corrupción son manifestaciones de la realidad que expresan la limitada capacidad de las sociedades para lograr dicho balance.

² Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (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.

³ UNEP/WTO. 2005. Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers. The United Nations Environmental Programme and the World Tourism Organization.

Esta situación demanda de la sociedad, como ente colectivo, una revisión y consensos respecto a la ética que guía sus acciones y un reconocimiento de las prioridades que en materia de inversión deberá fijar para lograr objetivos consensuados. El **desarrollo sostenible** como concepto que guía los procesos que conduzcan al bienestar humano de las actuales y futuras generaciones, se dinamiza mediante la inversión y uso de **cuatro formas de capital** cuya articulación deberán atender dicha ética⁴.



Prioridades actuales en las inversiones de capital

A pesar de los avances conceptuales y metodológicos y de lineamientos de política logrados por la humanidad en materia de desarrollo, y de los acuerdos internacionales pactados entre las naciones del mundo para promover la sostenibilidad del mismo, las **agendas de desarrollo nacionales y locales** tienden a enfatizar las inversiones correspondientes al **capital construido** (activos productivos e infraestructura), reproducen mecanismos ineficientes de inversión de **capital humano** (educación, salud, nutrición) y **manifiestan en la práctica muy poca atención a** las inversiones correspondientes al **capital social** (capacidad organizativa) y al **capital natural** (recursos naturales). Ello ha derivado en procesos adversos al desarrollo sostenible.

Por un lado, los modelos de desarrollo adoptados por muchos países, han generado estructuras administrativas y de poder que refuerzan condiciones desiguales de acceso a oportunidades, y a los servicios derivados de la inversión de capital humano tales como educación y salud. Por otro lado, la falta de inversión en capital social ha limitado la capacidad de la sociedad para definir una ética del desarrollo con objetivos colectivamente formulados, y para hacer uso de la capacidad organizativa en los procesos productivos y de inversión de capital humano.

⁴ Kliksberg, Bernardo. 2005. *Más ética, más desarrollo*. Temas Grupo Editor, Buenos Aires.

Por ejemplo, la necesidad cada vez más evidente de una ética que regule el desarrollo, está siendo progresivamente documentada destacando que los consensos sobre la puesta en acción de la misma requerirán del fortalecimiento de la capacidad organizativa de la sociedad⁵. Es mediante el desarrollo de dicha capacidad organizativa que los consensos necesarios serán posibles de lograr respecto a la ética y a las derivadas prioridades que orientará las acciones (inversiones de capital) conforme objetivos colectivamente formulados.

Precisiones Conceptuales y Estratégicas

Pilares del desarrollo sostenible, formas de capital y la ética como fuente original de la sostenibilidad



Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (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.

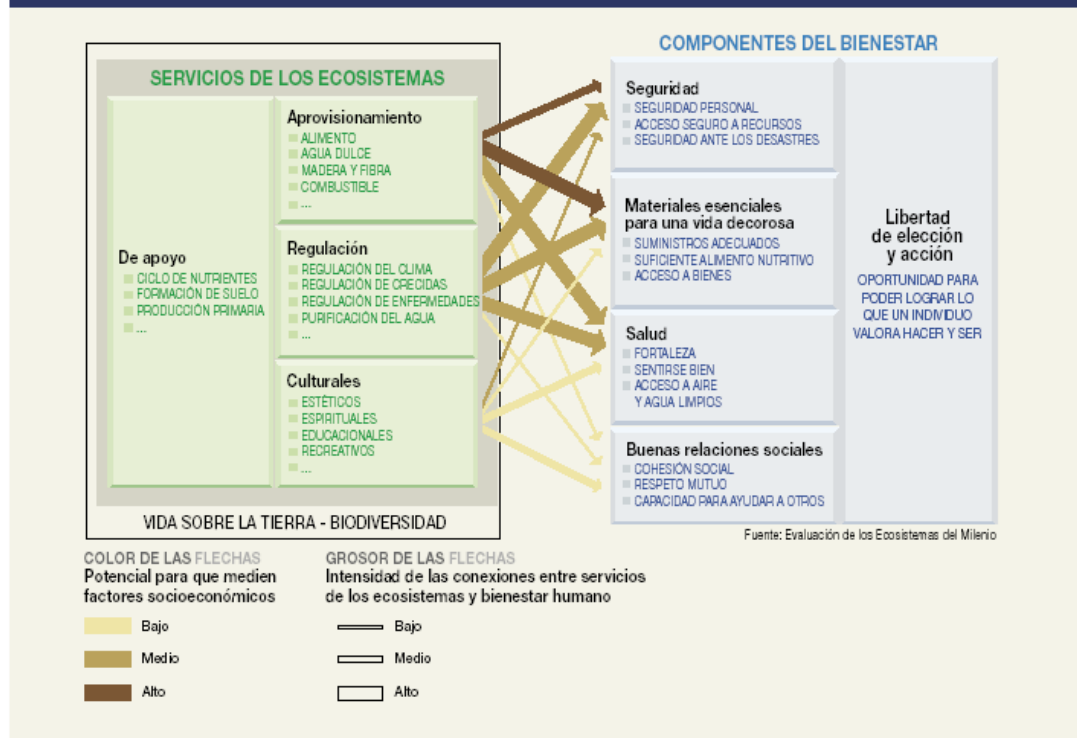
Por otro lado, el uso indiscriminado de los recursos naturales, el rápido crecimiento de la demanda de los servicios que proveen los ecosistemas y la falta de inversión en capital natural para protegerlos y administrarlos eficientemente, ha derivado en una alteración nociva de la capacidad de los mismos para continuar proveyendo servicios (comida, agua, fuentes de energía, etc.). Como ha sido documentado extensivamente, los cambios en la disponibilidad de los servicios que proveen los ecosistemas pueden afectar profundamente distintos aspectos del bienestar humano, desde las tasas de crecimiento económico y de salud y la seguridad social, hasta la severidad y persistencia de la pobreza. Así, el crecimiento de las necesidades humanas ha sobrepasado la tolerancia de diversos recursos provenientes del capital natural, poniendo en peligro su capacidad para proveer a futuras generaciones de dichos servicios⁶.

⁵ Ibid.

⁶ *Alcamo, Joseph y Elena M. Bennett. 2003. *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. World Resource Institute.

*Consejo de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. 2005. *Declaración del Consejo: Estamos gastando más de los que poseemos: capital natural y bienestar humano*. Island Press.

CONEXIONES ENTRE LOS SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS Y EL BIENESTAR HUMANO



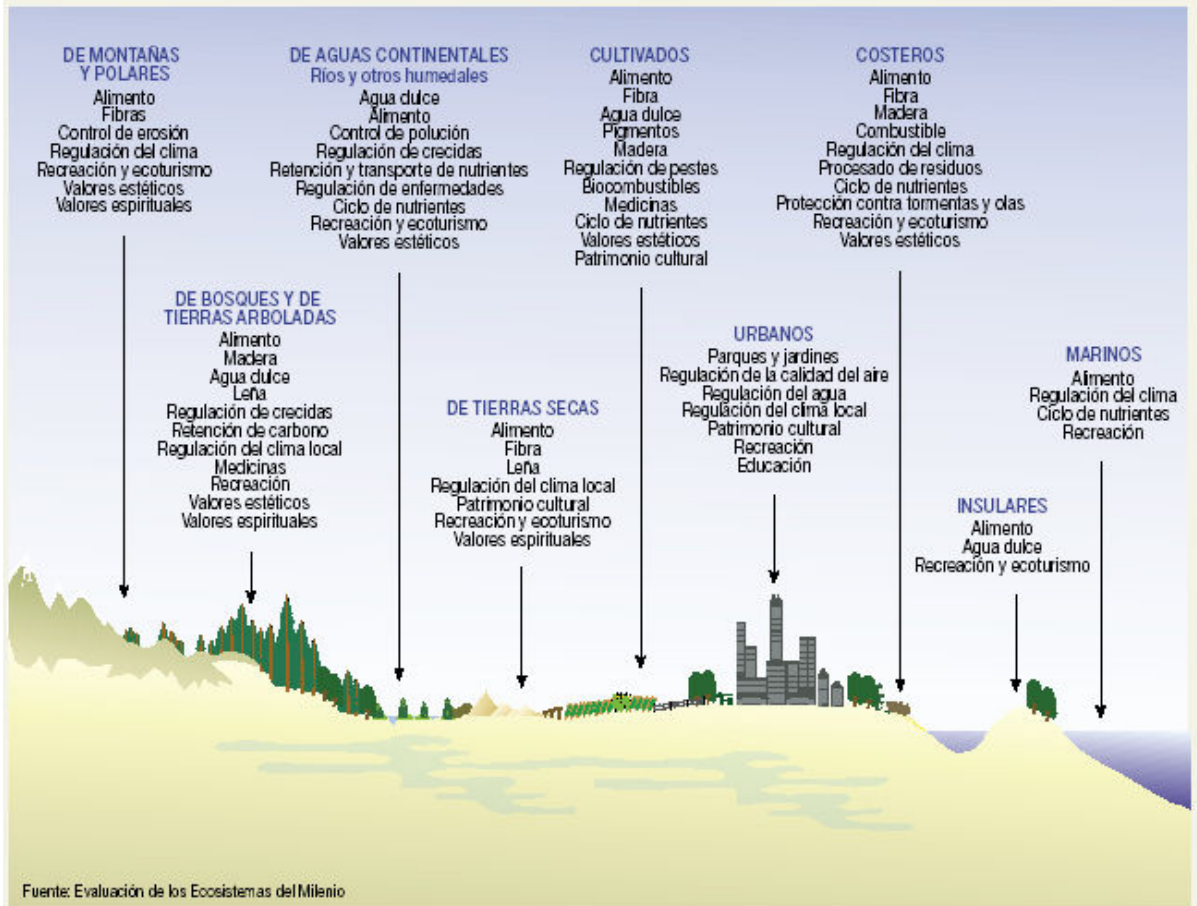
Fuente: Evaluación de los Ecosistemas del Milenio

“Hay momentos en que la decisión más difícil es admitir lo obvio. Es obvio que en todo el mundo las economías nacionales están basadas en bienes y servicios derivados de los ecosistemas, como también lo es que la vida humana depende de la capacidad que tengan esos ecosistemas para seguir proporcionando sus múltiples beneficios. Con todo, tanto en los países ricos como en los pobres, por mucho tiempo las prioridades del desarrollo se han centrado en aquello que podemos extraer de los ecosistemas, sin tomar demasiado en cuenta el impacto de nuestras acciones.”⁷

⁷ PNUD/PNUMA/Banco Mundial/Instituto de Recursos Mundiales. 2000. *Guía de Recursos Mundiales 2000–2001, La gente y los ecosistemas: Se deteriora el tejido de la vida*. World Resources Institute, Washington, D.C.

LOS ECOSISTEMAS Y ALGUNOS DE LOS SERVICIOS QUE PROVEEN

Los distintos tipos de ecosistemas que se muestran aquí brindan a las poblaciones humanas distintas combinaciones de servicios. Su capacidad para hacerlo depende de complejas interacciones biológicas, químicas y físicas que a su vez se ven afectadas por las actividades humanas.



Una evaluación de la situación del capital natural indica que la degradación de los ecosistemas es posible de prevenir y no es justificable. Muchos instrumentos existen ahora que pueden ser utilizados para administrar eficientemente el consumo de los servicios de los ecosistemas y el impacto de las actividades humanas en los mismos, incluyendo políticas públicas y normativas, tecnologías, etc. como parte de estrategias de desarrollo sostenible⁸.

El desarrollo sostenible enfrenta así, como proceso social, el desafío de generar condiciones culturales y políticas que faciliten la incorporación de mecanismos e instrumentos de inversión de capital humano, social y natural cónsone con el valor estratégico que dichos tipos de inversión tienen para el bienestar humano de las actuales y futuras generaciones. Un plan participativo para el desarrollo sostenible deberá incorporar todas las herramientas necesarias para generar dichas condiciones, incluyendo

⁸ Alcamo, Joseph y Elena M. Bennett. 2003. *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. World Resource Institute.

la producción de diagnósticos del estado actual del desarrollo, las dinámicas de las distintas formas de capital y los valores que guiarán el uso y distribución de los beneficios derivados del desarrollo.

El Turismo Sostenible: conceptos básicos y consideraciones de política

La **Organización Mundial del Turismo (OMT)** indica que “el turismo sostenible es aquel que toma en cuenta de manera integral su actual y futuro impacto económico, social y ambiental, considerando las necesidades de los visitantes, la industria, el ambiente y las comunidades receptoras”. Así el lograr que el turismo sea más sostenible significa emprender procesos continuos de planificación y operación que consideran dichos impactos y necesidades⁹.

Estos procesos enfrentan varios retos que han sido plasmados dentro el contexto de las directrices emanadas del **Convenio de Diversidad Biológica (CDB) sobre Diversidad Biológica y Desarrollo del Turismo** durante la séptima reunión de la Conferencia de las Partes que se celebró en Kuala Lumpur, Malasia, en febrero de 2004¹⁰. La Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica indica que el turismo ha sido reconocido como **una de las industrias de más rápido crecimiento del mundo**. Sin embargo, advierte que este **es también cada vez más una fuente de tensión para los ecosistemas frágiles**.

Asegura que los impactos sociales, económicos y ambientales generados por el turismo son inmensos y complejos, particularmente por el hecho de que lugares vulnerables de gran riqueza natural y cultural son un imán para el turismo. **Las ganancias a corto plazo**, advierte igualmente, “**pueden anteponerse a consideraciones ambientales a largo plazo**, tales como las de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica”. Se indica igualmente que paradójicamente “**los ecosistemas naturales y los recursos biológicos que pudieran estar amenazados por el desarrollo turístico son precisamente los que aportan bienes y servicios considerables de los que depende la supervivencia de esa misma industria turística**”¹¹.

Por consiguiente, afirma que, “nos enfrentamos al reto de asegurar que el desarrollo del turismo discurre en armonía con el medio ambiente. El turismo sostenible puede generar puestos de trabajo e ingresos que son un fuerte incentivo para la conservación. También puede despertar la sensibilización del público acerca de la multitud de bienes y servicios que provienen de la diversidad biológica y acerca del respeto ineludible que merecen los conocimientos y prácticas tradicionales. El turismo sostenible tiene el potencial de

⁹ UNEP/WTO. 2005. *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. The United Nations Environmental Programme and the World Tourism Organization.

¹⁰ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2004. Directrices sobre Diversidad Biológica y Desarrollo del Turismo: Directrices internacionales para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas vulnerables, terrestres, marinos y costeros y hábitats de gran importancia para la diversidad biológica y áreas protegidas, incluidos los ecosistemas frágiles, ribereños y de montañas. (Directrices del CDB) Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

¹¹ *Ibíd.*

reconciliar los intereses económicos con los ecológicos y dar sentido práctico al desarrollo sostenible”¹².

Las directrices emanadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible sugieren tres elementos principales para el proceso de establecimiento de políticas, planificación y gestión del desarrollo:

1. el marco para la gestión del turismo y la diversidad biológica;
2. el proceso de notificación en relación con tal marco de gestión;
3. la educación pública, la creación de capacidad y la sensibilización del público en cuanto a turismo y diversidad biológica.

En dichas directrices se destaca el **carácter participativo de los procesos**. Se establece que el proceso de formulación de políticas, planificación y gestión del desarrollo ha de emprenderse con la participación activa de todos los interesados, y los gobiernos están llamados a coordinar este proceso a nivel nacional. Igualmente, el proceso puede ser emprendido por los gobiernos locales, procurando una participación activa de las comunidades indígenas y locales en todo el proceso de gestión y de adopción de decisiones.

Las directrices además, instan a los responsables del desarrollo y de actividades turísticas a consultar y a hacer que participen todos los interesados pertinentes, particularmente aquellos que están o pudieran estar afectados por tales proyectos y actividades. Finalmente, las directrices señalan que **el proceso se aplica tanto a un nuevo desarrollo turístico como a la gestión de explotaciones turísticas existentes**¹³.

Propósitos estratégicos consensuados para una agenda de turismo sostenible

La incorporación de los principios del desarrollo sostenible en el turismo y la necesidad de incorporar dichos principios en las políticas públicas, leyes y prácticas profesionales, han sido mundialmente reconocidas y asumidas en iniciativas de consenso internacional, incluyendo entre otras la 7th Sesión de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (1999), el Código Internacional de Ética para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo (1999), la Declaración de Québec sobre el Ecoturismo (2002), la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburg (2002) y la Convención sobre Diversidad Biológica: Guía para la Biodiversidad y el Desarrollo del Turismo (2003)¹⁴. Estas iniciativas de consenso han facilitado el desarrollo de propuestas específicas para el desarrollo de una agenda para el turismo sostenible.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ UNEP/WTO. 2005. *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. The United Nations Environmental Programme and the World Tourism Organization.

La Organización Mundial del Turismo y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente proponen que dicha agenda incorpore dos elementos de sostenibilidad para el turismo¹⁵. En primer lugar, se destaca la capacidad potencial del turismo para continuar como una actividad en el futuro, asegurando que las condiciones son adecuadas para ello. En segundo lugar, se destaca la capacidad de la sociedad y del medioambiente para absorber y beneficiarse de los impactos del turismo de manera sostenible.

Construyendo una Agenda 21 AdB con base a consensos

Agenda 21: estrategia y plan de acción a nivel internacional, nacional y local conforme los acuerdos pactados por más de 178 países en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil entre el 3 y el 14 de junio de 1992.

Turismo Sostenible:

- 7th Sesión de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (1999)
- Código Internacional de Ética para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo (1999)
- Declaración de Québec sobre el Ecoturismo (2002)
- Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburg (2002)
- Convención sobre Diversidad Biológica: Guía para la Biodiversidad y el Desarrollo del Turismo (2003)

Agenda 21 Local de Turismo Sostenible:

- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)
- Organización Mundial del Turismo
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales a Nivel Local

Con base a lo anterior, sugieren, que una agenda para el turismo sostenible sea articulada mediante doce propósitos estratégicos que reconocen las implicaciones y los impactos económicos, sociales y ambientales del turismo. Proponen que la agenda sea utilizada como un marco de referencia para desarrollar políticas que promuevan un turismo más sostenible. Dicho marco de referencia deberá apuntar a dos direcciones en las que las políticas de turismo sostenible puedan ejercer una influencia:

- minimizar los impactos negativos del turismo en la sociedad y en el medioambiente; y
- maximizar la contribución positiva y creativa del turismo en las economías locales, la conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural y la calidad de vida de las comunidades receptoras y de los visitantes.

A continuación se listan, sin que el orden refleje criterios de prioridad, los doce propósitos estratégicos propuestos para la agenda de turismo sostenible:

1. **Vitalidad Económica:** asegurar la viabilidad y competitividad de los lugares de destino y de las empresas de turismo de manera que éstos son capaces de continuar prosperando y entregar beneficios en el largo plazo.

¹⁵ Ibid.

2. **Prosperidad Local:** Maximizar la contribución del turismo a la prosperidad económica de los lugares de destino, incluyendo la proporción de los gastos de los visitantes que son captados por dichos lugares.
3. **Calidad de Empleo:** Fortalecer el número y calidad de los empleos locales generados y apoyados por el turismo, incluyendo escalas salariales, condiciones de trabajo y disponibilidad para todos sin discriminación de género, raza, discapacidad y ni de ninguna otra forma de discriminación.
4. **Equidad Social:** Propiciar una diseminación y distribución justa de beneficios económicos y sociales del turismo en la comunidad receptora, incluyendo el mejoramiento de las oportunidades, los ingresos y los servicios disponibles para los pobres.
5. **Satisfacción de los Visitantes:** Proveer a los visitantes una segura, satisfactoria y completa experiencia, disponible para todos sin discriminación de género, raza, discapacidad y ni de ninguna otra forma de discriminación.
6. **Control Local:** Involucrar y potenciar a las comunidades locales en la planificación y toma de decisiones respecto a la administración y desarrollo futuro del turismo en sus respectivas áreas, en consulta con otros actores interesados.
7. **Bienestar Comunitario:** Mantener y fortalecer la calidad de vida de las comunidades locales, incluyendo las estructuras sociales y el acceso a recursos, servicios y sistemas de apoyo a la vida, evitando cualquier forma de degradación social o explotación.
8. **Riqueza Cultural:** Respetar y fortalecer el patrimonio histórico, la cultura autóctona, las tradiciones y la identidad de las comunidades receptoras.
9. **Integridad Física:** Mantener y fortalecer la calidad del paisaje en las áreas urbanas y rurales, y evitar la degradación física y visual del medioambiente.
10. **Diversidad Biológica:** Apoyar la conservación de las áreas naturales, hábitats y la vida silvestre, y minimizar los daños que le puedan ser ocasionados.
11. **Eficiencia en el Manejo de los Recursos:** Minimizar el uso de los recursos escasos y no-renovables en el desarrollo y operación de servicios y productos turísticos.
12. **Pureza Ambiental:** Minimizar la contaminación del aire, del agua y de la tierra y la generación de desechos por parte de las empresas y los turistas.

Realidad y Prioridades para un Desarrollo Sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro

La planificación del desarrollo sostenible constituye un **proceso colectivo permanente** que guía acciones organizadas para **asegurar una relación sistémica** entre de las distintas formas de capital (humano, social, natural y construido) existentes en un territorio conforme **objetivos compartidos de bienestar humano**.

El tipo de inversión de **capital construido**, proveniente de la industria del turismo, que se presenta y proyecta en el Archipiélago de Bocas del Toro, con **elevados niveles de consumo del suelo y afectación actual real y potencial de los componentes claves de su capital natural y humano**, demanda el inicio de un **proceso colectivo permanente**, con inversiones en **capital social y humano**, que guíe acciones organizadas para **asegurar una relación sistémica** entre de las distintas formas de capital existentes en dicho territorio. Ello conforme **objetivos específicos colectivamente definidos dirigidos a** garantizar el carácter integral del desarrollo y por lo tanto el **bienestar actual y futuro de todos sus pobladores**.

El valor estratégico que para los pobladores del Archipiélago tiene su **capital natural**, caracterizado por una gran riqueza natural con recursos escénicos y biodiversidad biológica, demanda frente a las condiciones antes expuestas el inicio de dicho proceso colectivo de planificación, incluyendo medidas inmediatas de **ordenamiento**. Ello es así, particularmente por los elevados niveles de **fragilidad** que caracterizan los ecosistemas que componen los archipiélagos, y las amenazas que su deterioro presenta a la propia industria turística y al bienestar presente y futuro de sus pobladores.

Dado el actual e inminente aumento del protagonismo de la industria del turismo en la economía del Archipiélago, se sustenta que el **proceso** de planificación del desarrollo sostenible, incluyendo el componente correspondiente al ordenamiento ecológico y turístico, sea emprendido conforme las **directrices** internacionales emanadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para **actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas y hábitat terrestres marinos y costeros vulnerables**¹⁶. Se sugiere y sustenta igualmente que el **proceso** sea guiado por las bases conceptuales y estratégicas que sobre políticas para un turismo sostenible ofrecen la **Organización Mundial del Turismo y el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente**¹⁷, en particular los referentes conceptuales, metodológicos y estratégicos de la **Agenda 21 local** para un **turismo sostenible**¹⁸.

¹⁶ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2004. *Directrices sobre Diversidad Biológica y Desarrollo del Turismo: Directrices internacionales para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas vulnerables, terrestres, marinos y costeros y hábitats de gran importancia para la diversidad biológica y áreas protegidas, incluidos los ecosistemas frágiles, ribereños y de montañas*. (Directrices del CDB) Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

¹⁷ UNEP/WTO. 2005. *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. The United Nations Environmental Programme and the World Tourism Organization.

¹⁸ UNEP/ICLEI. 2003. *Tourism and Local Agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism*. United Nations.

Agenda 21 Local y Desarrollo Sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro

Agenda 21 responde a una **estrategia y plan de acción** a nivel internacional, nacional y local que **deberá ser aplicada a cada territorio conforme los acuerdos pactados** por más de 178 países en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil entre el 3 y el 14 de junio de 1992. **A nivel local** se deberán definir estrategias de desarrollo sostenible y sus respectivos planes de acción y **se espera que las autoridades locales asuman el liderazgo** de los correspondientes procesos, en estrecha asociación y coordinación con la población, la sociedad civil organizada, el sector privado y otros actores relacionados.

La necesidad de incorporar los principios de desarrollo sostenible contenidos en la Agenda 21 al desarrollo sostenible de comunidades con alto potencial de aprovechamiento del sector turismo, ha sido ampliamente documentada y **existe cada vez mayor consenso en que la verdadera prueba de la viabilidad del concepto “turismo sostenible” tomará lugar al evaluar el desarrollo sostenible de dichas comunidades**¹⁹. Igualmente documentado es el papel clave que las autoridades locales pueden jugar en el desarrollo sostenible de sus comunidades, al considerar el desarrollo de una estrategia de turismo sostenible dentro del contexto de la Agenda 21 Local. Varias razones han sido expuestas para sustentar dicha consideración.

- Asegura que la planificación y desarrollo del turismo considere aspectos claves relacionados con sus impactos económicos, sociales y medioambientales a corto y largo plazo.
- Coloca al turismo dentro del contexto integral y local del desarrollo sostenible y de gestión ambiental.
- Provee de un marco de referencia y legitima la participación de una amplia gama de actores, incluyendo representantes de la industria del turismo y de las comunidades
- Aumenta el perfil del turismo y de su estrategia dentro de la comunidad
- Fortalece la posición del municipio como una organización que toma del turismo sostenible en serio, con apoyo nacional e internacional
- Ayuda a los puntos de destino turístico a llamar la atención de los visitantes y de los operadores turísticos para visitar o trabajar con destinos sostenibles.²⁰
- Ofrece legitimidad a las leyes y normas establecidas a nivel local haciendo uso de los respectivos referentes nacionales e internacionales, en particular aquellos provenientes de los acuerdos internacionales

¹⁹ UNEP/ICLEI. 2003. *Tourism and Local Agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism*. United Nations.

- WTO, WTTC, Earth Council. 1995. *Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry: Toward Environmentally Sustainable Development*.
- Convention on Biological Diversity. 2001. *International Guidelines for Sustainable Tourism*.
- ICLEI. 1999. *Sustainable Tourism: a Local Authority Perspective*.

²⁰ Ibid.

Construyendo una Estrategia y Plan de Acción

A partir de las consideraciones conjuntamente emitidas por el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente y el Consejo Internacional para Iniciativas Locales Medioambientales, con base a experiencias exitosas locales de aplicación de la Agenda 21 Local en iniciativas de turismo sostenible, se presenta a continuación una propuesta de estrategia y plan de acción para el desarrollo de un turismo sostenible en el Archipiélago de Bocas del Toro (Agenda 21 AdB). La propuesta se elabora a partir de los tres componentes considerados claves para el éxito de una estrategia y plan de acción dentro del contexto de la Agenda Local 21:

- Establecimiento de **estructuras** que efectivamente faciliten
 - la participación de los distintos actores en las decisiones relacionadas con la dirección del turismo en la comunidad
 - un trabajo conjunto para desarrollarlo y administrarlo.
- Identificación de una estrategia de turismo sostenible dentro del contexto de una **estrategia integral de desarrollo sostenible** que
 - refleje los puntos de vista e intereses de los distintos actores
 - permita que la gestión del turismo sea integrada con otras gestiones funcionales de la comunidad.
- Identificación e implementación de **acciones** acordes con la estrategia acordada enfatizando la sostenibilidad económica, social y ambiental del turismo en el área.

Estructuras Participativas, Liderazgo y Actores Claves

En la Agenda Local 21 se considera como requisito fundamental el establecimiento de un enfoque participativo en donde la comunidad, como fuente originaria del proceso, determina de manera activa su propio futuro. Dicho proceso requerirá además de dirección y liderazgo permanente. Avances al respecto han sido propuestos que incluyen lineamientos básicos para la planificación participativa del desarrollo turístico en Bocas del Toro²¹. A continuación se presentan los aspectos estructurales básicos propuestos por Agenda 21 Local relacionados con el liderazgo y la participación.

Proveer liderazgo y facilitar procesos a través de la autoridad local

Dependiendo de las fortalezas y de los distintos actores en la comunidad (municipio, ONGs, etc.) es necesario determinar quien asumirá el liderazgo del proceso. Una estructura organizacional participativa deberá buscar un balance entre liderazgo y facilitación. Quien asuma dicho liderazgo deberá dar lanzamiento oficial a la Agenda 21 Local. Ello atendiendo la realidad del Archipiélago y de la región a la cual pertenece.

²¹ Monje Luis. 2000. Lineamientos Básicos para la Planificación Participativa del Desarrollo Turístico de Bocas del Toro. UICN PROARCA/COSTA – U.S. AID.

Igualmente deberá organizar y coordinar la participación de los distintos actores en todo el proceso y facilitar acceso a recursos, información, entrenamiento, etc. Ello contribuirá a promover tanto la potenciación de los distintos actores como la apropiación del proceso por parte de los mismos.

El liderazgo asumido por el Alcalde el Distrito de Bocas del Toro (unidad político-administrativa en donde se encuentra ubicado el Archipiélago) en los procesos de planificación, incluyendo como uno de los productos el presente documento, ofrece positivas expectativas respecto al liderazgo requerido. Se espera además que con las políticas nacionales de fortalecimiento municipal existentes en Panamá y los recursos asignados para la implementación de dichas políticas, se logren las condiciones técnicas de recursos humanos (**conformación de un equipo técnico de al menos cuatro miembros con el perfil correspondientes**) para liderar y apoyar técnica y administrativamente el proceso desde el **municipio**.

Involucrar a instituciones claves

El apoyo tanto a nivel político como técnico de instituciones del Estado claves como la **ANAM y el IPAT** es fundamental. Avances al respecto se observan con la participación de algunas instituciones del Estado en el taller más reciente realizado por el Municipio de Bocas para el ordenamiento territorial del Archipiélago, el cual será referido en el presente documento como Taller2006²². Planteamientos al respecto pueden ser también observados en el plan estratégico de desarrollo turístico para el Archipiélago preparado en el año 2000, el cual será referido en el presente documento como Plan2000²³. La participación de dichas instituciones deberá tomar lugar **en todas las fases del proceso**.

Procurar involucrar actores del más alto nivel político posible

Los grandes intereses financieros que giran alrededor de la industria del turismo, el hecho de que la misma está relacionada con una multiplicidad de aspectos de la sociedad, incluyendo una amplia gama de funciones municipales, demanda una **participación activa de las autoridades nacionales al más alto nivel** y una coordinación muy estrecha entre instituciones claves para el proceso. Consideraciones al respecto pueden ser encontradas en el Plan2000: Ver en el plan, **estructura organizativa, nivel político-directivo**. La identificación de instituciones específicas en aspectos del plan tales como el ordenamiento territorial ha sido avanzada en el Taller2006: Ver en memorias, **competencias institucionales**.

²² Municipio de Bocas del Toro. 2006. *Taller de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro: Memorias del Taller*. Bocas del Toro, República de Panamá.

²³ Siu de Shafer, Ana María. 2000. *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Para el Archipiélago de Bocas del Toro*. IUNC

Hacer partícipe a la industria del turismo en el proceso de desarrollo sostenible

El proceso de construcción de una Agenda Local 21 encaminada al desarrollo sostenible, con aprovechamiento del potencial turístico, requiere de estructuras que faciliten la participación de los distintos actores interesados, incluyendo los inversionistas de dicho sector. Ello implica la participación de inversionistas locales, sindicatos, grupos comunitarios, organizaciones religiosas, comunidades indígenas, distintos niveles de jerarquía gubernamental, entre otros. Un avance respecto a la propuesta de una estructura organizativa por sub-comités puede ser observada en el Plan2000.

Otras experiencias de Agenda 21 Local de turismo sostenible, han mostrado las ventajas de incluir, en los procesos de planificación participativa, la organización de Foros Sociales. Al respecto un Foro Social es programado por las autoridades locales del Distrito de Bocas del Toro, en donde se presentarán las propuestas emanadas del ejercicio preliminar de planificación y una visión de futuro del Archipiélago. Se recomienda que la visión presentada en el Foro esté acompañada de las prioridades, líneas estratégicas y de acciones específicas, así como iniciativas concretas y acciones inmediatas sugeridas en el presente documento, con las cuales los **distintos actores adquieran compromisos directos e inmediatos.**

Asegurar que la industria del turismo existente respete los intereses de todos los actores

Las alianzas son esenciales para la creación de estrategias y planes de acción, para la implementación de los mismos y para el mercadeo y administración del turismo en los sitios de destino. En muchos lugares se han establecido alianzas que incluyen al sector público y privado. Los centros de información turística para el público, por ejemplo, han sido en muchos lugares productos tangibles de dichas alianzas, que incluyen entre otras empresas turísticas individuales y asociaciones de hoteles y sitios de acampar.

Se recomienda promover el concepto de turismo sostenible entre todos los miembros de dichas asociaciones, y lograr que el mismo esté reflejado en sus políticas y programas de acción. Las autoridades locales pueden promover este tipo de iniciativas invitándolos a que **involucren a organizaciones ambientalistas y grupos comunitarios, sin limitarse a los miembros de la industria turística.**

Consultar e informar permanentemente a la comunidad

Deben establecerse variados **mecanismos de consulta y de divulgación de los procesos** en marcha. Dichos mecanismos deberán considerar los distintos medios utilizados por la población para informarse y las especificidades culturales de las comunidades. Existen

técnicas de comunicación y consulta que pueden ser utilizadas de apoyo a los procesos de comunicación relacionados con la Agenda 21 AdB²⁴.

Involucrar a los clientes (operadores turísticos y turistas) en el proceso

Con la creación de mecanismos de comunicación y consulta efectivos, se espera que en las alianzas generadas como parte del proceso correspondiente a la Agenda 21 AdB, participen representantes de la mayor cantidad de actores posibles. Los operadores turísticos y los turistas deben ser parte del proceso en dos vías. **Se espera que los mismos influyan en los procesos y a la vez se espera que el proceso influya en que sus acciones sean cónsonas con el concepto que guía la Agenda 21 AdB: turismo sostenible.**

Diagnóstico y Definición de Objetivos

Es necesario definir una Agenda 21 AdB dentro del contexto de una **estrategia integral de desarrollo sostenible**, que refleje los puntos de vista e intereses de los distintos actores y que permita que la gestión del turismo sea integrada con otras gestiones funcionales de la comunidad. Dado el actual e inminente aumento del protagonismo de la industria del turismo en la economía del Archipiélago, el papel de turismo tendrá carácter prioritario en el proceso de planificación del desarrollo sostenible y por ello se elabora una estrategia y plan de acción de turismo sostenible (Agenda 21 AdB). Es decir se desarrollará una Agenda 21 Local en donde el turismo sostenible será el componente prioritario atendiendo el contexto regional.

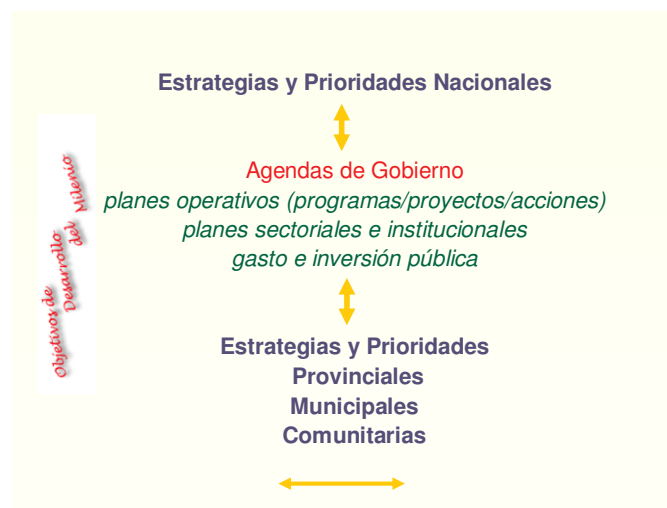
La Agenda 21 AdB deberá estar sustentada con información y análisis científicos, y se propone construir un marco de referencia diagnóstico, conceptual, metodológico y estratégico acorde con los parámetros internacionales que sobre el desarrollo sostenible en general y el turismo sostenible en particular, han sido evaluados y acordados. Igualmente se introducen consideraciones relacionadas con la adecuación de dichos parámetros a la realidad específica del Archipiélago y su entorno. Agenda 21 Local para el turismo sostenible recomienda que dicho marco de referencia incluya:

- Una evaluación de la situación socioeconómica y ambiental del área al igual que de la forma en que el turismo se puede relacionar con dichas situaciones.
- Un audit de los recursos y servicios disponibles para el turismo (recursos naturales, culturales, infraestructura etc.), incluyendo una evaluación de sus fortalezas y debilidades
- Un análisis de los actuales y futuros mercados potenciales
- Una evaluación de los actuales y potenciales problemas y oportunidades generados por el turismo, incluyendo las prácticas de la industria del turismo en su relación con el medioambiente.

²⁴ Wates, Nick. 2000. *The Community Planning Handbook: how people can shape their cities, towns and villages in any part of the world*. Earthscan Publications Ltd, London.

- Una visión de largo plazo del turismo
- Un conjunto de objetivos estratégicos
- Un conjunto de objetivos operacionales posibles de medir y sus correspondientes indicadores
- Un plan de acción, incluyendo un detalle de los recursos y actores disponibles para emprenderlo
- Un proceso claramente identificado para la evaluación y la revisión.

Un desafío en el proceso de planificación es lograr que las prioridades y estrategias de turismo sostenible, estén reflejadas dentro de las prioridades y estrategias más generales de desarrollo sostenible y viceversa. Igualmente, de manera dinámica y funcional, estas prioridades y estrategias deberán considerar las estrategias y prioridades nacionales²⁵, provinciales²⁶ e internacionales²⁷. Por ello todos los componentes del proceso de planificación deberán desarrollarse atendiendo dicha dinámica y funcionalidad.



Consideraciones para la sustentación diagnóstica y estratégica

Los diagnósticos usualmente presentan las manifestaciones de la realidad a un nivel descriptivo. Sin embargo, para planificar (guiar acciones para el logro de objetivos) es necesario descubrir las causas de dichas manifestaciones. Por ello se recomienda que el proceso de investigación que demanda un diagnóstico, facilite explicar los impactos

²⁵ Varela, Olmedo J. (2004) *Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: relación, justificación, seguimiento y evaluación*. Gabinete Social / Sistema de Naciones Unidas. República de Panamá.

²⁶ -MEF/Consortio CAURA-Omniconsult. 2003. *Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro: formulación de la estrategia y plan de acción*. República de Panamá.

-UICN/ORCA. 1998. *Estrategia Regional para el Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro*. República de Panamá.

²⁷ United Nations. 2001. *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: managing sustainable development in the new millennium*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs

económicos, sociales y ambientales del turismo como parte de la estrategia. Es decir, desarrollar capacidades predictivas para reducir incertidumbres y aumentar las probabilidades de éxito de la estrategia. La Agenda Local 21 sugiere incorporar los siguientes principios y consideraciones claves a dicho proceso:

- Un enfoque sistémico que revele de manera integral las causas de las manifestaciones sociales, económicas y ambientales.
- Evaluación de las capacidades de carga por parte de los ecosistemas que sirva de referencia para la delimitación geográfica y las respectivas condiciones a la inversión del capital construido.
- Consideración de la equidad y la justicia a nivel local, evaluando la igualdad de oportunidades y los derechos humanos.

Los insumos de varias iniciativas emprendidas a nivel nacional, regional y local deberán ser considerados como insumos para apoyar el desarrollo del diagnóstico. Algunas deberán ser actualizadas y otras reforzadas para apoyar el proceso y su incorporación dentro del concepto Agenda 21.

Se recomienda el desarrollo de acuerdos y programas formales con instituciones académicas y de investigación que contribuyan al desarrollo de dichas investigaciones explicativas. Para ello se sugiere involucrar a personal técnico especializado de las distintas instituciones académicas y de investigación de reconocida trayectoria profesional y académica. Guías metodológicas deberán ser diseñadas también para orientar el trabajo cuya demanda de recursos humanos es igualmente de significativa magnitud.

Definición de Objetivos

Las estrategias de turismo convencional generalmente se centran en planes de acción de corto y mediano plazo. Agenda 21 Local sugiere la formulación de una visión de largo plazo que sirva de referencia estratégica a los planes de acción de corto y mediano plazo. Se sugiere considerar los doce propósitos estratégicos propuestos para la agenda de turismo sostenible listados en la sección titulada **“Marco Conceptual y Estratégico”**.

La definición de objetivos que sean posibles de alcanzar pero que también contribuyan efectivamente a lograr la visión de largo plazo, constituye una tarea compleja pero posible de completar. Se requerirá de procesos de consenso con la participación de los distintos actores, utilizando métodos participativos para la definición de prioridades. El diseño y sustentación de una lógica de resultados con productos claramente definidos y posibles de medir constituye un paso fundamental para el éxito de dichos procesos.

La definición y sustentación de los conceptos contenidos en los objetivos trazados, constituye también una tarea de carácter trascendental y cuya complejidad requiere de procesos participativos con elevado nivel de rigurosidad científica. Sin una definición y sustentación conceptual y diagnóstica de los mismos, los objetivos propuestos serán

interpretados desde distintas perspectivas, resultando en un disparate de propuestas para lograrlos provenientes de los distintos actores relacionados.

El ejercicio de definir los conceptos contenidos en los varios objetivos, constituye un proceso dinámico en relación con su justificación. Los pilares sobre los cuales se edifica el desarrollo sostenible, sirven de marco de referencia conceptual para la determinación de los objetivos del turismo sostenible. El proceso de formulación de dichos objetivos conlleva además, dar continuidad al proceso de operacionalización de dichos pilares, y que deberá complementarse con una **definición de los conceptos** contenidos tanto en los pilares como en los objetivos trazados.

Dicho ejercicio, que deberá ser emprendido por **especialistas** en cada uno de los temas correspondientes y acompañados y coordinados por profesionales en el área metodológica, requerirá ser complementado por varios procedimientos. La **definición de conceptos**, indispensable en todo proceso de medición, facilitará una **interpretación** fiel al espíritu conceptual y filosófico de la Agenda 21 AdB, y el desarrollo de una **justificación conceptual**²⁸, **diagnóstica**²⁹ y **estratégica**³⁰ de cada uno de los objetivos. Dicha justificación constituirá la base para sustentar la relación causal entre el logro de objetivos y la visión en su conjunto. A este ejercicio se le denomina en el presente documento, una **sustentación de la lógica de resultados de la Agenda 21 AdB**.

Planificación y Gestión Territorial

Un sinnúmero de productos provenientes del proceso de sustentación diagnóstica y estratégica serán también insumo en la utilización de un conjunto de herramientas disponibles de apoyo a la implementación de la estrategia y plan de acción. Dichas herramientas útiles tanto para el desarrollo sostenible en general como para turismo sostenible en particular, generarán los insumos necesarios para asegurar una gestión exitosa en torno a la Agenda 21 AdB.

Necesidad y Avances de Ordenamiento Territorial

Los resultados de los diagnósticos realizados tanto a nivel de las causas de las manifestaciones sociales, económicas y ambientales, como los relacionados con la evaluación de las capacidades de carga por parte de los ecosistemas, deberán ser incorporados como fuente principales en el proceso de ordenamiento y de la correspondiente zonificación. Estos últimos instrumentos de planificación y gestión, servirán de referencia para el desarrollo de la correspondiente normativa que regulará la

²⁸ Definición y relación de los conceptos contenidos en los objetivos con los conceptos que guían y justifican la visión.

²⁹ Condiciones de la realidad que inspiran y fundamentan el objetivo.

³⁰ Repercusiones a mediano y largo plazo en el desarrollo sostenible como producto del efecto acumulado del logro de los objetivos trazados

delimitación geográfica y las respectivas condiciones a la inversión de capital construido en el Archipiélago de Bocas del Toro.

Propuestas de planificación y gestión presentadas a finales de la década de los 90s, incorporan entre las prioridades de dichas iniciativas, la necesidad de generar un **“ordenamiento o zonificación del área”** que incluya “los componentes de zonificación de áreas marinas y terrestres por actividad, áreas protegidas, uso de suelos, tenencia de tierras, planes de manejo, diseño de políticas en venta y adjudicación de tierras, manejo de desechos y contaminación en general”³¹. Al referirse a los distintos componentes y actividades derivadas de la “Propuesta Plan Maestro para el Desarrollo del Archipiélago de Bocas del Toro” se indica que “los seis componentes son prioritarios por igual”³².

La propuesta advierte igualmente que **“Quizá el de Zonificación es el más urgente por cuanto el desarrollo del turismo**, con sus secuelas de afectar los recursos naturales ya sea por su uso indiscriminado o por el consumo de sus productos, está originando cambios muy rápidos y que, a mediano plazo, pueden tener consecuencias funestas sobre esta región. Por eso consideramos que el ordenamiento (junto con la organización) son los primeros pasos que deben ser seguidos”³³.

La necesidad de desarrollar éstas capacidades ha sido expresada por distintos actores relacionados con el desarrollo del Archipiélago y su entorno. En 1998, por ejemplo, se indicaba que “La Provincia de Bocas del Toro es considerada como una región prioritaria para el desarrollo a nivel nacional, sin embargo, no se conoce de un ordenamiento territorial (marino y terrestre) que permita el uso y manejo racional de los recursos naturales a largo plazo” y se recomendaba la preparación de un **plan de ordenamiento territorial para el uso de la tierra dentro del sector insular de Bocas del Toro**³⁴.

Insumos adicionales preliminares para el desarrollo de dicho ejercicio, han sido también generados en el pasado mediante la definición de “zonas de alta diversidad”³⁵. La trascendencia de dichos insumos radica, entre otras razones, por conclusiones obtenidas que indican que en el Archipiélago de Bocas del Toro alberga el 89% de las especies de Panamá consideradas en el estudio, de las cuales 96% o más estaban distribuidas en los arrecifes de la “Zona de Diversidad” identificada³⁶.

³¹ Gonzáles, Angel. 1998. “Propuesta Plan Maestro para el Desarrollo del Archipiélago de Bocas del Toro”. En UICN. 1998. *Memorias del Taller sobre la Conservación de la Biodiversidad Marina*. UICN/ORMA. Costa Rica.

³² *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*

³⁴ Guzmán, Héctor M. y Carlos A. Guevara. 1998. *Arrecifes coralinos de Bocas del Toro, Panamá: II. Distribución, estructura y estado de conservación de los arrecifes de las Islas Bastimentos, Solarte, Carenero y Colón*. Rev. Biol. Trop. 46(4): 889-912, 1998.

³⁵ Guzmán, Héctor M. y Carlos A. Guevara. 1999. *Arrecifes coralinos de Bocas del Toro, Panamá: III. Distribución, estructura, diversidad y estado de conservación de los arrecifes de las Islas Pastores, Cristóbal, Popa y Cayo Agua*. Rev. Biol. Trop. 47(4): 659-676 1999.

³⁶ *Ibíd.*

Más recientemente y al respecto distintos actores relacionados con dicha iniciativa han logrado consensos afirmando que

“En general hubo consenso que se busca generar una **zonificación territorial terrestre, costera y marina**, de detalle y bien georeferenciada, que defina **los distintos usos permitidos en el territorio** bajo ordenamiento, incluyendo zonas urbanas de distinta densidad, distintos uso turísticos, zonas de conservación de diferentes tipos, etc. Este instrumento, en el que deben coincidir las distintas **instituciones con mandato de ordenamiento**, proveerá la base para la toma de decisiones a nivel institucional y municipal respecto al **uso del territorio** en el Distrito”³⁷.

Esta tarea de consenso cuenta con insumos más recientes para apoyar el ordenamiento. Una de las ventajas de dichas iniciativas es que las mismas responden a una estrategia integral de largo plazo, que reconoce procesos ecológicos cuya continuidad dependerá de la conectividad de los ecosistemas³⁸.

El **método de Planificación para la Conservación de Sitios (PCS) o esquema de cinco “S”**³⁹ está siendo utilizado mediante una iniciativa del “The Nature Conservancy” para actualizar el estado y distribución de los objetos de conservación y las amenazas del Sitio Amistad-Cahuita-Río Cañas, como base para la primera revisión del Plan de Conservación del Sitio y como insumo para apoyar el proceso de ordenamiento territorial del Archipiélago de Bocas del Toro. El PCS permitirá determinar los objetos de conservación, evaluar su salud ecológica, analizar las amenazas, planificar las estrategias de conservación y medir el éxito. El método PCS ofrecerá las bases de apoyo para el diseño del plan de usos del suelo y la correspondiente **zonificación para la planificación y gestión local como parte integral del proceso de planificación y gestión de desarrollo sostenible**.

Inversiones de Capital Público y Privado y Ordenamiento Territorial

Las **directrices** emanadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para **actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas y hábitat terrestres marinos y costeros vulnerables** constituyen un instrumento de política pública y de gestión, preparado por la comunidad internacional con el objetivo de que el turismo se desarrolle de modo sostenible. Más específicamente, las Directrices tienen como finalidad “que el turismo y la diversidad biológica se apoyen mutuamente,

³⁷ Municipio de Bocas del Toro. 2006. *Taller de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro: Memorias del Taller*. Bocas del Toro, República de Panamá (Pág. 5).

³⁸ The Nature Conservancy. 2006. *Sitio la Amistad, Panamá: conectando pesos altitudinales mediante corredores biológicos*. Panamá.

-PROARCA/APM/USAID-CCAD/TNC. 2005. *Plan de Conservación Amistad-Cahuita-Río Cañas*. Guatemala.

³⁹ The Nature Conservancy. 2000. *Esquema de las Cinco S para la Conservación de Sitios: manual de planificación para la conservación de sitios y la medición del éxito en conservación*. The Nature Conservancy.

colaborando para ello el sector privado y las comunidades locales e indígenas, y promoviendo la planificación de la infraestructura y el uso de los terrenos, en base a principios de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica”⁴⁰.

Para hacer efectivo éste fin en el Archipiélago de Bocas del Toro, se deberá tener presente el papel protagonista que las **inversiones de capital público construido** (Ej. infraestructura), **natural** (Ej. áreas protegidas), **humano** (Ej. Educación y salud), y **social** (Ej. Organizaciones comunitarias) tendrán en la eficiencia de la organización del desarrollo, incluyendo la planificación de la infraestructura y el uso de los terrenos en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, en función de un desarrollo sostenible. Conocido y bien documentado es el hecho de que las inversiones de capital público, específicamente de infraestructura (calles, puentes, sistemas de agua, electricidad y alcantarillado, escuelas, centros de salud, etc.) constituyen una fuerza determinante en el rumbo del desarrollo⁴¹. Así, la articulación orquestada de dichas formas de capital público, atendiendo los objetivos definidos colectivamente, harán del proceso de planificación y gestión del territorio una exitosa empresa pública.

Ordenamiento territorial: planificación y gestión territorial

*El proceso de zonificación deberá incorporar las relaciones socio-espaciales existentes entre **capital público** y **capital privado** a partir de las prioridades derivadas de la ética concensuada del desarrollo*

Las inversiones de **capital público**

construido (Ej. infraestructura)

natural (Ej. áreas protegidas)

humano (Ej. educación y salud)

social (Ej. organizaciones comunitarias)

constituyen un recurso poderoso al servicio de la comunidad para el desarrollo sostenible

Las inversiones de **capital privado construido** constituyen la fuente de poderosas fuerzas económicas y políticas que influyen trascendentalmente en el devenir del desarrollo. Estas fuerzas pueden **beneficiar o afectar negativamente los objetivos concensuados de bienestar humano**.

Por tanto el análisis de dichas formas de capital deberá atender no sólo su manifestación territorial, sino también las fuerzas económicas y políticas que les dan sustento.

La Agenda 21 ADB deberá tener igualmente presente la distribución espacial que sobre los territorios del Archipiélago revelan las **inversiones de capital privado**, incluyendo aquellas relacionadas con la infraestructura. Tal como ha sido documentado alrededor del mundo, dichas inversiones constituyen la fuente de poderosas fuerzas económicas y

⁴⁰ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2004. Directrices sobre Diversidad Biológica y Desarrollo del Turismo: Directrices internacionales para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas vulnerables, terrestres, marinos y costeros y hábitats de gran importancia para la diversidad biológica y áreas protegidas, incluidos los ecosistemas frágiles, ribereños y de montañas. (Directrices del CDB) Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Página 3.

⁴¹ Levy, John. 2006. Contemporary Urban Planning. Prentice Hall.

políticas que influyen trascendentalmente en el devenir del desarrollo, con resultados muchas veces adversos al desarrollo sostenible. Por tanto el análisis de dichas formas de capital deberá atender no sólo su manifestación territorial, sino también las fuerzas económicas y políticas que les dan sustento.

Por ello, en el caso específico del Archipiélago de Bocas del Toro, corresponde **contrastar** el ejercicio adelantado en materia Planificación para la Conservación de Sitios (PCS), con información **catastral** que permita alimentar el ejercicio de zonificación necesario para un ordenamiento territorial conforme los objetivos de la Agenda 21 AdB.

Herramientas para la Planificación y Gestión Territorial

La planificación y control de usos del suelo constituye uno de los instrumentos más poderosos mediante los cuales los gobiernos nacionales y locales pueden influir en la definición de un determinado tipo de desarrollo. El ordenamiento territorial facilita el control mediante la zonificación y su correspondiente normativa. En el caso específico de Agenda 21 AdB, la distribución territorial de los recursos naturales y de los procesos relacionados con los mismos, jugará un papel determinante en la zonificación. La misma deberá establecer los mecanismos para el cumplimiento de las respectivas normativas, conforme los referentes institucionalmente establecidos a nivel nacional e internacional⁴².

Ordenamiento territorial: planificación y gestión territorial

La zonificación define las reglas del juego: que se puede y que no se puede hacer dentro de una zona

El mapa de zonificación

Divide el territorio en zonas que han sido descritas en términos legales muy precisos

El texto con la normativa de la zonificación

Detalla la normativa para cada clase de zona
Describe los procedimientos para asegurar el cumplimiento y administración de la normativa

El texto incluye varios tipos de normativas

Ejemplos:

Tipos de usos permitidos, prohibidos o condicionados en una determinada zona

Límites en la intensidad de uso

Límites de área construida

Por ejemplo, frente a la aprobación o rechazo del uso de un determinado espacio costero para hacer efectiva una inversión de capital construido (proyecto residencial), una

⁴² UNEP. 2006. Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements. United Nations.

evaluación costo-beneficio del impacto de dicha inversión en el turismo, producto de afectaciones adversas al capital natural (arrecifes coralinos), justificaría un rechazo fundamentado en el valor que sobre la misma industria turística del Archipiélago y su sostenibilidad tiene su capital natural representado por los arrecifes coralinos. Otro aspecto a considerar es el hecho de que los ecosistemas sobrepasan las fronteras de determinados territorios, razón por la que se aplica el entendido generalizado de que, entre más amplia es la cobertura territorial de un plan de usos del suelo y su correspondiente zonificación, incluyendo su efectividad en el control sobre el desarrollo, más posibilidades existen de que se logre un turismo sostenible⁴³.

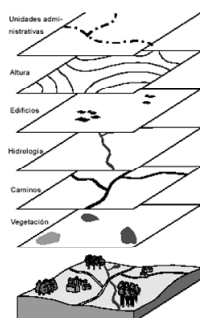
Situación Actual de la Zonificación

El punto de partida para el ordenamiento territorial del Archipiélago de Bocas mediante la zonificación, será el resultado de la aplicación del **método de Planificación para la Conservación de Sitios (PCS) o esquema de cinco “S”**⁴⁴ que adelanta “The Nature Conservancy”. Como se mencionó en secciones previas, el mismo está siendo utilizado en el presente para actualizar el estado y distribución de los objetos de conservación y las amenazas del Sitio Amistad-Cahuitta-Río Cañas. Ello como base para la primera revisión del Plan de Conservación del Sitio y como insumo para apoyar el proceso de ordenamiento territorial del Archipiélago de Bocas del Toro.

Ordenamiento territorial: planificación y gestión territorial

Insumos para la Zonificación

El punto de partida para la zonificación: aplicación del método de Planificación para la Conservación de Sitios (PCS) o esquema de cinco “S” que adelanta “The Nature Conservancy”/Ancon.



determinar los objetos de conservación
evaluar su salud ecológica,
analizar las amenazas,
planificar las estrategias de conservación
medir el éxito

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.
(Definición institucional de la República de Panamá)

⁴³ UNEP/WTO. 2005. *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. The United Nations Environmental Programme and the World Tourism Organization.

⁴⁴ The Nature Conservancy. 2000. *Esquema de las Cinco S para la Conservación de Sitios: manual de planificación para la conservación de sitios y la medición del éxito en conservación*. The Nature Conservancy.

El PCS permitirá determinar los objetos de conservación, evaluar su salud ecológica, analizar las amenazas, planificar las estrategias de conservación y medir el éxito. La base de datos geo-referenciada resultado de dicho ejercicio, permitirá construir un sistema de apoyo a la planificación y gestión territorial como parte de la Agenda 21 AdB. Una tarea inmediata a emprender será la integración de dicha base de datos con otras bases de datos geo-referenciadas necesarias para la zonificación tales como las bases de datos catastrales, los Censos Nacionales Agropecuarios, de Población y Vivienda y Económicos.

Ordenamiento territorial: planificación y gestión territorial

Insumos para la Zonificación

Información geo-referenciada a incorporar como parte del proceso de zonificación:

Catastral

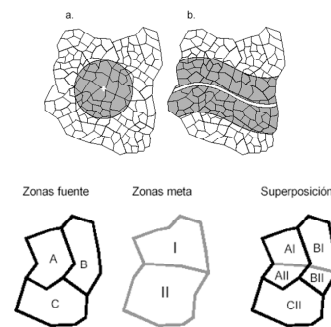
Infraestructura

Censos Nacionales:

Agropecuarios

Población y Vivienda

Económicos



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.
(Definición institucional de la República de Panamá)

Así, y conforme la correspondiente evaluación técnica, las bases de datos geo-referenciadas generadas para el Plan de Conservación del Sitio podría servir de punto de partida para apoyar el proceso de zonificación y para la generación de las demás bases de datos geo-referenciadas necesarias para apoyar la Agenda 21 AdB. Los resultados del proceso de ordenamiento, basados en la relación sostenible entre de las distintas formas de capital existentes en el territorio, deberán establecer los **referentes geográficos que guíen los procesos de inversión de capital construido y las condiciones específicas para un aprovechamiento óptimo y sostenible del mismo.**

Optimizando el Uso de las Herramientas para un Turismo Sostenible

Para facilitar los procesos antes expuestos y optimizar el uso de los esfuerzos realizados en materia de recolección y sistematización de datos, se recomienda la incorporación de una serie de herramientas de apoyo a la planificación y gestión territorial. A continuación se definen capacidades funcionales de aplicaciones de los Sistemas de

Información Geográfica (SIG) desde la perspectiva del turismo sostenible⁴⁵. Igualmente se presentan las preguntas básicas que pueden ser abordadas utilizando los SIG y sus aplicaciones directas al turismo sostenible.

Inventario de Recursos Turísticos

Mediante el uso de herramientas de captación, almacenaje y manipulación de datos y la producción de mapas, se define la ubicación y distribución espacial de los recursos turísticos. Con dicho ejercicio se responde a la pregunta **¿Qué hay, donde están y como se distribuyen los recursos?**

Identificación de los Sitios más Apropriados para la Inversión de Capital Construido

Mediante la producción de mapas temáticos, se identifican los sitios y se establecen las condiciones para realizar inversiones de capital construido. Con dicho ejercicio se responde a la pregunta **¿Donde se invierte y bajo qué condiciones?**

Medición de Impactos del Turismo

Mediante la integración y administración de la base de datos, se establecen y visualizan los patrones de cambio ocasionados por el turismo. Con dicho ejercicio se responde a la pregunta **¿Qué cambios se han generado producto de la actividad del turismo?**

Guías de Recorridos para Turistas

Mediante sistemas digitales de consulta a las bases de datos geo-referenciadas, los turistas pueden determinar los mejores recorridos de su visita. Con dicho ejercicio se responde a la pregunta **¿Cuál es la mejor ruta?**

Análisis de las relaciones asociadas con el uso de los recursos

Mediante aplicaciones SIG para el análisis espacial, se podrán analizar relaciones e identificar patrones asociados con el uso de los recursos utilizados en las actividades de turismo sostenible. Con dicho ejercicio se responde a la pregunta **¿Cuáles son los patrones derivados del uso de los recursos existentes?**

Evaluación de los Impactos Potenciales del Turismo

Mediante aplicaciones SIG para el modelamiento espacial y para la toma de decisiones se pueden evaluar los impactos potenciales del turismo. Con dicho ejercicio se responde a la pregunta **¿Qué pasaría si....?**

⁴⁵ Farsari Yianna and Prastacos Poulicos. 2002. *GIS Contribution for the Evaluation and Planning of Tourism: a sustainable tourism perspective*. Foundation for Research and Technology Hellas, Institute of Applied and Computational Mathematics, Regional Analysis Division, Heraklion,

Escenarios Futuros y Propuestas de Inversión de Capital Construido

Sobre la base de los diagnósticos y estrategias con los correspondientes referentes geográficos consensuados, se recomienda la utilización de métodos y herramientas **de planificación, incluyendo sistemas de apoyo a la planificación (SAP)**. Mediante dichas herramientas se desarrollarán **escenarios alternativos de desarrollo**, conforme directrices y criterios definidos y sustentados científicamente, que faciliten el proceso de toma de decisiones entre los distintos actores. Dichos criterios deberán incluir, el resultado del análisis del cálculo del valor de los ecosistemas atendiendo métodos alternativos⁴⁶.

Consensuada la ubicación potencial de futuras inversión de capital construido y los condicionamientos correspondientes en las inversiones existentes y futuras, y conforme los criterios de sostenibilidad establecidos en la Agenda 21 AdB, se organizarán **talleres de diseño** en donde los distintos actores interesados, incluyendo equipos interdisciplinarios provenientes de universidades, instituciones gubernamentales, firmas de arquitectos, inversionistas, ONGs, organizaciones comunitarias, etc. presenten **propuestas de inversión de capital construido para el desarrollo sostenible del Archipiélago**. Las propuestas y su sustentación deberán ser guiadas por herramientas para la planificación de sitios (Ej. APA-HUD⁴⁷) y un enfoque ecosistémico en donde se asume que los procesos ecológicos y las relaciones sociales de producción no se limitan necesariamente al entorno del archipiélago ni a las divisiones político-administrativas de la región.



⁴⁶The National Academies of Science. 2004. *Valuing Ecosystems Services: toward better environmental decision-making*. The National Academies Press. Washington, D.C.

⁴⁷ APA/HUD. 2002. *Los Fundamentos de Planificación de Sitios*. Chicago/Washington, D.C.

Estructura Indicativa del Plan de Ordenamiento

Las autoridades locales conjuntamente con actores claves interesados en el desarrollo sostenible del Archipiélago de Bocas del Toro, han definido como prioritaria la generación de una “**zonificación territorial terrestre, costera y marina**, de detalle y bien georeferenciada, que defina **los distintos usos permitidos en el territorio** bajo ordenamiento, incluyendo zonas urbanas de distinta densidad, distintos uso turísticos, zonas de conservación de diferentes tipos, etc. Este instrumento, en el que deben coincidir las distintas **instituciones con mandato de ordenamiento**, proveerá la base para la toma de decisiones a nivel institucional y municipal respecto al **uso del territorio**”⁴⁸.

Marco Conceptual, Estratégico y Legal

Como se indicó en secciones anteriores, las **directrices** emanadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para **actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas y hábitat terrestres marinos y costeros vulnerables** constituyen un instrumento de política pública y de gestión, preparado por la comunidad internacional con el objetivo de que el turismo se desarrolle de modo sostenible. Más específicamente, las Directrices tienen como finalidad “que el turismo y la diversidad biológica se apoyen mutuamente, colaborando para ello el sector privado y las comunidades locales e indígenas, y promoviendo la **planificación de la infraestructura y el uso de los terrenos, en base a principios de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica**”. Así las “Directrices constituyen un marco en el que se encuadran lo que deben hacer los proponentes de una nueva inversión turística o actividad para obtener su aprobación, la forma por la que las autoridades deberían gestionar el proceso de aprobación y el modo por el que la transición a un turismo sostenible tenga el apoyo de la formación y de la creación de capacidad”⁴⁹.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como **instrumento de apoyo al proceso de planificación y gestión territorial** está enmarcado dentro de la **estrategia y plan de acción presentada** en las secciones anteriores y en donde las Directrices del CDB constituyen un referente clave para su sustentación. Igualmente clave en dicha sustentación lo constituyen las bases conceptuales y estratégicas que sobre políticas para un turismo sostenible ofrecen la **Organización Mundial del Turismo y el Programa de**

⁴⁸ Municipio de Bocas del Toro. 2006. *Taller de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro: Memorias del Taller*. Bocas del Toro, República de Panamá (Pág. 5).

⁴⁹ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2004. *Directrices sobre Diversidad Biológica y Desarrollo del Turismo: Directrices internacionales para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas vulnerables, terrestres, marinos y costeros y hábitats de gran importancia para la diversidad biológica y áreas protegidas, incluidos los ecosistemas frágiles, ribereños y de montañas*. (Directrices del CDB) Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Página 3.

Naciones Unidas para el Medioambiente⁵⁰, incluyendo los referentes conceptuales, metodológicos y estratégicos de la **Agenda 21 local** para un **turismo sostenible**⁵¹. El POT será igualmente diseñado conforme las disposiciones emanadas de la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006 por la cual se “**reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones**”⁵². En su capítulo I, la Ley presenta sus disposiciones generales mediante cuatro artículos:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto 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.

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 3. La formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada.

Artículo 4. El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se regulará de acuerdo con las leyes, los reglamentos y las acciones urbanísticas, las políticas nacionales y un sistema jerarquizado de planes.

Atendiendo éste último artículo (Artículo 4) y conforme el sistema jerarquizado de planes descrito en el Capítulo V de la referida Ley y las definiciones correspondientes presentadas en el Capítulo II, el POT del Archipiélago de Bocas del Toro incorporará todos los elementos correspondientes a un plan parcial (Artículo 5, Capítulo II) cumpliendo con los mismos requisitos de un plan local (Artículo 14, Capítulo V) bajo las características de un esquema de ordenamiento territorial (Artículo 19 del Capítulo VI). Todo lo anterior, procurando agregar todos aquellos elementos que faciliten la elaboración de un plan local de ordenamiento territorial (alcance municipal). Se espera que por las características **territorial terrestre, costera y marina y rural/urbana** del Archipiélago, el plan parcial, conforme el Artículo 17 del Capítulo VI, cuente con la

⁵⁰ UNEP/WTO. 2005. *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. The United Nations Environmental Programme and the World Tourism Organization

⁵¹ UNEP/ICLEI. 2003. *Tourism and Local Agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism*. United Nations.

⁵² Asamblea Nacional de la República de Panamá. **Ley N° 6 del 1 de febrero de 2006 “Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”**. República de Panamá

participación de la Junta de Planificación Municipal (Artículo 18 del Capítulo VI) y la asesoría del Ministerio de Vivienda, la Autoridad Nacional del Ambiente y el Instituto Panameño de Turismo.

A pesar del limitado desarrollo urbano del Archipiélago, las consideraciones del POT enfatizará en que la organización del uso y la ocupación del territorio⁵³ en el Archipiélago, se rijan por los objetivos establecidos en la el Artículo 12 de la Ley N° 6, el cual establece que “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”.

Igualmente y conforme el Artículo 14, el POT contará con los siguientes contenidos mínimos establecidos por la Ley 6:

- “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.

⁵³ La Ley 6 define el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano como “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.

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.”

Requerimientos y Condiciones Actuales para la Zonificación

El POT y los correspondientes mecanismos de control como las inversiones de capital público y la zonificación constituyen instrumentos que han probado ser altamente efectivos en la capacidad de las autoridades locales para conducir el desarrollo conforme objetivos colectivos de bienestar⁵⁴. Igualmente aceptado es el hecho de que la cobertura y alcance del POT tiene un peso importante en su efectividad.

En algunos países los mecanismos de control como la zonificación se aplica a todas las áreas, mientras que en otros países la misma se restringe a los asentamientos urbanos o a áreas protegidas. En el caso de comunidades con elevados potenciales de desarrollo turístico, en general se puede afirmar que entre más amplia es la cobertura de un POT y más efectivos son sus instrumentos de control sobre el crecimiento, mayores son las oportunidades de lograr un turismo sostenible⁵⁵.

El énfasis dado por las autoridades del Archipiélago a la zonificación, responde a las amenazas que al capital natural, humano y social presenta la acelerada inversión en capital construido dentro de un territorio carente de una estrategia y plan de acción y de una normativa que regule el uso del suelo. El valor estratégico que para los pobladores del Archipiélago tiene su capital natural demanda medidas inmediatas que regulen el uso del suelo, particularmente por el carácter masivo del tipo de inversión de capital construido que se presenta y proyecta en el Archipiélago, con elevados niveles de consumo del suelo y afectación de los componentes claves del capital natural.

La definición de la cobertura y el alcance del POT y de sus correspondientes mecanismos de control, sin embargo, dependerán de los recursos disponibles, incluyendo acceso a información existente y producción de nueva información necesaria según las prioridades y los recursos. Esto último, atendiendo las consideraciones metodológicas correspondientes, puede condicionar sustancialmente el desarrollo de dichos mecanismo.

⁵⁴Levy, John. 2006. *Contemporary Urban Planning*. Prentice Hall. Página 114.

UNEP/WTO. 2005. *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. The United Nations Environmental Programme and the World Tourism Organization. Página 82.

⁵⁵ Ibid

Las rutas pueden ser varias, dependiendo de los recursos y la disponibilidad de información y sobre ambos aspectos existe aún relativa incertidumbre en el caso del desarrollo de una Agenda 21 ADB, incluyendo el POT y sus correspondientes mecanismos de control.

Fases y Componentes Propuestos para la Zonificación

Considerando la situación actual en el desarrollo de dichos mecanismos (ver sub.-sección “Situación Actual de la Zonificación”), el énfasis del proceso de sistematización de los insumos existentes, se centrarán en priorizar una zonificación como componente clave del POT y como parte integral del plan estratégico. La zonificación deberá cumplir con dos propósitos mínimos: determinar la ubicación de **áreas críticas o de alto riesgo** respecto a impactos negativos de la inversión de capital construido con relación a los objetos de conservación y la ubicación de **áreas prioritarias para la inversión** de capital construido en materia de servicios y productos turísticos. Esto último mediante el correspondiente análisis de la capacidad de carga de dichas áreas y la determinación de sus niveles de tolerancia de inversión de capital construido conforme criterios establecidos de sostenibilidad.

Atendiendo las consideraciones antes expuestas se proponen las siguientes fases y componentes de la zonificación para el POT del Archipiélago de Bocas del Toro⁵⁶:

Fase I **Zonificación** para determinar la ubicación de **áreas críticas o de alto riesgo** según criterios de vulnerabilidad respecto a impactos negativos actuales y potenciales de la inversión de capital construido con relación a los objetos de conservación

Objetivo 1: Generar y sistematizar información

Componentes:

- Recolección y sistematización de información en un Sistema de Información Geográfica (SIG) para determinar los objetos de conservación, evaluar su salud ecológica, analizar las amenazas, planificar las estrategias de conservación y medir el éxito.
- Sistematización de la cobertura vegetal y usos del suelo, hidrografía, vías principales de comunicación, mayores desarrollos urbanos (polígonos) y concentraciones de población (puntos).

Objetivo 2: definir zonas homogéneas con el fin de regular los usos del suelo por áreas de uso homogéneas

⁵⁶ Las fases y componentes aquí presentados responden tanto a las prioridades establecidas como a la disponibilidad actual de recursos disponibles. Mayor certidumbre respecto a la disponibilidad de recursos aplica a la fase I.

Componentes:

- Se combinarán y analizarán todas las capas de información geo-referenciada generadas en la fase I
- Generación de zonas homogéneas con base a análisis anterior

Objetivo3: Clasificar zonas según nivel de sensibilidad o de riesgo

Componente:

- Clasificación de las zonas según rangos de valor. La vulnerabilidad de cada zona a las actividades de inversión de capital construido podrá ser determinada mediante procedimientos geo-estadísticos; mediante evaluaciones de expertos; o mediante una combinación de procedimientos generalmente establecidos para tal fin. La clasificación podría estar definida por conceptos de riesgo o de vulnerabilidad baja, mediana, alta y muy alta o por otras clasificaciones similares.

Objetivo 4: Desarrollar texto de zonificación para las varias zonas según su vulnerabilidad o riesgo ambiental

Componentes:

- Detalle de la normativa para cada clase de zona (usos permitidos, prohibidos o condicionados)
- Descripción de los procedimientos para asegurar el cumplimiento y administración de la normativa

Fase II Zonificación para la definición de áreas prioritarias para la inversión de capital construido en materia de servicios y productos turísticos

Objetivo 1: Generar y sistematizar información

Componentes:

- Recolección y sistematización de información al interno de cada una de las zonas de usos permitidos y/o condicionados para determinar entre otros aspectos los tipos de usos permitidos, los límites en la intensidad de uso y los límites de área construida
- Sistematización de información geo-referenciada al nivel subnacional más detallado posible al interno de cada zona con información de infraestructura; información procedente de los censos nacionales agropecuarios, de población y vivienda y económicos; e información catastral.

Objetivo 2: Definir zonas homogéneas con el fin de regular los usos del suelo por áreas de uso homogéneas

Componentes:

- Se combinarán y analizarán todas las capas de información geo-referenciada generadas producto del logro del objetivo 1
- Se analizará la capacidad de carga de las correspondientes zonas y se determinarán sus niveles de tolerancia de inversión de capital construido, conforme criterios establecidos de sostenibilidad.
- Generación de zonas homogéneas con base a análisis anterior

Objetivo 3: Clasificar zonas según nivel de prioridad para la inversión de capital construido

Componente:

- Formulación de escenarios alternativos de desarrollo
- Clasificación de las zonas según rangos de valor. La capacidad de carga de cada zona a las actividades de inversión de capital construido en materia de productos y servicios turísticos, podrá ser determinada mediante procedimientos geo-estadísticos, mediante evaluaciones de expertos o mediante una combinación de procedimientos generalmente establecidos para tal fin. La clasificación podría estar definida por conceptos de impacto, riesgo o de vulnerabilidad.

Objetivo 4: Desarrollar texto de zonificación para las varias zonas según su nivel de prioridad

Componentes:

- Detalle de la normativa para cada clase de zona (usos permitidos, prohibidos o condicionados) y entre otros aspectos los tipos de usos permitidos, los límites en la intensidad de uso y los límites de área construida
- Descripción de los procedimientos para asegurar el cumplimiento y administración de la normativa

Próximos Pasos

- Decisiones Conceptuales y Estratégicas
 - Consensos en la definición y relación de conceptos
 - Consensos respecto al marco de referencia (¿Agenda 21 Local de Turismo Sostenible?)
- Definición de Objetivos
 - Consensos respecto a la visión y objetivos específicos de desarrollo sostenible en el Archipiélago
 - Consensos respecto a la lógica de resultados
- Iniciar proceso de Zonificación con insumos TNC/Ancón
 - Delimitación de zonas homogéneas
 - Redacción de normativa utilizando los mecanismos legales a nivel municipal y nacional, respaldados por un marco de referencia proveniente de directrices, lineamientos de política y referentes conceptuales, metodológicos y estratégicos específicos
- Gestionar adquisición de insumos para completar el proceso de zonificación
 - Bases de datos geo-referenciadas
 - catastral. Censos(Agrop. Pob. y Viv, y Económicos)
 - otros
- Gestionar conformación de equipo técnico y adquisición de herramientas de planificación y gestión territorial
 - SIG
 - SAP
- Desarrollo de escenarios futuros, definición de áreas prioritarias y condiciones para la inversión turística
- Planificación de la feria de diseños para el turismo sostenible con base a áreas prioritarias, a realizarse como actividad central de la Feria de Septiembre 2007

Bibliografía

- Alcamo, Joseph y Elena M. Bennett. 2003. *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. World Resource Institute.
- Consejo de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. 2005. *Declaración del Consejo: Estamos gastando más de los que poseemos: capital natural y bienestar humano*. Island Press.
- Convention on Biological Diversity. 2001. *International Guidelines for Sustainable Tourism*.
- Farsari Yianna and Prastacos Poulicos. 2002. *GIS Contribution for the Evaluation and Planning of Tourism: a sustainable tourism perspective*. Foundation for Research and Technology Hellas, Institute of Applied and Computational Mathematics, Regional Analysis Division, Heraklion,
- Gonzáles, Angel. 1998. "Propuesta Plan Maestro para el Desarrollo del Archipiélago de Bocas del Toro". En UICN. 1998. *Memorias del Taller sobre la Conservación de la Biodiversidad Marina*. UICN/ORMA. Costa Rica.
- Guzmán, Héctor M. y Carlos A. Guevara. 1998. *Arrecifes coralinos de Bocas del Toro, Panamá: II. Distribución, estructura y estado de conservación de los arrecifes de las Islas Bastimentos, Solarte, Carenero y Colón*. Rev. Biol. Trop. 46(4): 889-912, 1998.
- Guzmán, Héctor M. y Carlos A. Guevara. 1999. *Arrecifes coralinos de Bocas del Toro, Panamá: III. Distribución, estructura, diversidad y estado de conservación de los arrecifes de las Islas Pastores, Cristóbal, Popa y Cayo Agua*. Rev. Biol. Trop. 47(4): 659-676 1999.
- ICLEI. 1999. *Sustainable Tourism: a Local Authority Perspective*.
- Kliksberg, Bernardo. 2005. *Más ética, más desarrollo*. Temas Grupo Editor, Buenos Aires.
- Levy, John. 2006. *Contemporary Urban Planning*. Prentice Hall.
- MEF/Consortio CAURA-Omniconsult. 2003. *Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro: formulación de la estrategia y plan de acción*. República de Panamá.
- Monje Luis. 2000. *Lineamientos Básicos para la Planificación Participativa del Desarrollo Turístico de Bocas del Toro*. UICN PROARCA/COSTA – U.S. AID.
- Municipio de Bocas del Toro. 2006. *Taller de Ordenamiento Territorial del Archipiélago de Bocas del Toro: Memorias del Taller*. Bocas del Toro, República de Panamá.
- PROARCA/APM/USAID-CCAD/TNC. 2005. *Plan de Conservación Amistad-Cahuita-Río Cañas*. Guatemala.

PNUD/PNUMA/Banco Mundial/Instituto de Recursos Mundiales. 2000. *Guía de Recursos Mundiales 2000–2001, La gente y los ecosistemas: Se deteriora el tejido de la vida*. World Resources Institute, Washington, D.C.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2004. *Directrices sobre Diversidad Biológica y Desarrollo del Turismo: Directrices internacionales para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas vulnerables, terrestres, marinos y costeros y hábitats de gran importancia para la diversidad biológica y áreas protegidas, incluidos los ecosistemas frágiles, ribereños y de montañas*. (Directrices del CDB) Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Siu de Shafer, Ana María. 2000. *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Para el Archipiélago de Bocas del Toro*. IUNC

The Nature Conservancy. 2000. *Esquema de las Cinco S para la Conservación de Sitios: manual de planificación para la conservación de sitios y la medición del éxito en conservación*. Panamá.

The Nature Conservancy. 2006. *Sitio la Amistad, Panamá: conectando pesos altitudinales mediante corredores biológicos*. Panamá.

The National Academies of Science. 2004. *Valuing Ecosystems Services: toward better environmental decision-making*. The National Academies Press. Washington, D.C.

UNEP/ICLEI. 2003. *Tourism and Local Agenda 21: The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism*. United Nations.

UNEP/WTO. 2005. *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. The United Nations Environmental Programme and the World Tourism Organization.

UICN/ORCA. 1998. *Estrategia Regional para el Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro*. República de Panamá.

UNEP. 2006. *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*. United Nations.

United Nations. 2001. *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: managing sustainable development in the new millennium*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs

Varela, Olmedo J. 2004. *Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: relación, justificación, seguimiento y evaluación*. Gabinete Social / Sistema de Naciones Unidas. República de Panamá.

Wates, Nick. 2000. *The Community Planning Handbook: how people can shape their cities, towns and villages in any part of the world*. Earthscan Publications Ltd, London.

WTO, WTTC, Earth Council. 1995. *Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry: Toward Environmentally Sustainable Development*.