

# **Impacto Legislativo Joven: Construyendo una Ciudadanía Activa**

**ANTEPROYECTO DE LEY**

**“Por la cual se dictan disposiciones para el desarrollo inclusivo y sostenible del Ecoturismo en la República de Panamá”**



**Panamá, 15 de septiembre de 2021**

## **ANTEPROYECTO DE LEY**

### **“Por la cual se dictan disposiciones para el desarrollo inclusivo y sostenible del Ecoturismo en la República de Panamá”**

Alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados por Panamá, mediante Decreto Ejecutivo 393 de septiembre de 2015, representa una meta trazada por el Estado Panameño, el cual asume, entre otros, el compromiso de lograr la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones, transversalizando la igualdad de género como necesario fundamento de un desarrollo inclusivo y manteniendo la sostenibilidad ambiental como un principio rector en estos procesos.

Panamá cuenta con recursos naturales que pueden contribuir con tales propósitos. Según el sitio web del Ministerio de Ambiente, Panamá es el hogar de aproximadamente el 3,4% de las especies de anfibios del mundo, el 2,3% de sus especies de reptiles, el 9% de las especies de aves conocidas, y el 4,8% de las especies de mamíferos. Solo en Panamá, se han identificado un total de 220 especies de peces de agua dulce y 1,157 especies de peces marinos. Además, el 32.6% del territorio nacional se encuentra bajo la categoría de zona protegida. De esta superficie la mayor parte está situada en la categoría de parque nacional, seguida por las reservas forestales.

La enorme riqueza natural e inmaterial que posee nuestro país, se constituyen en medios que a partir del desarrollo de actividades ecoturísticas, sustentadas en un firme compromiso de conservación y de preservación, pueden facilitar la movilidad social de nuestra población, distribuyendo de manera más equitativa los beneficios del crecimiento económico. Además, a través de la incorporación de mujeres, pueblos originarios, y minorías en las distintas fases de planeación e implementación del ecoturismo, podemos garantizar que sea una actividad que responda de manera más efectiva a la diversidad de necesidades e intereses de las y los panameños y turistas.

La Organización Mundial del Turismo (OMT), define el Ecoturismo como “el turismo basado en la naturaleza, en la que la motivación principal de los turistas es la observación y apreciación de esa naturaleza y de las culturas tradicionales dominantes en las zonas naturales”. Esto hace que la industria ecoturística sea especialmente importante en los países en desarrollo, debido a su capacidad para empoderar a las poblaciones vulnerables, como las mujeres y las comunidades rurales.

No obstante, la República de Panamá, a pesar de sus recursos naturales y de contar un patrimonio cultural que manifiesta la riqueza inmaterial heredada por nuestros ancestros, y que pueden ser medios para la movilidad social de las poblaciones más vulnerables, no cuenta con una ley de Ecoturismo en línea con los ODS. Por lo que, a partir de esta necesidad, surge el nacimiento de una propuesta legislativa, encaminada a regular esta industria, en torno a los principios rectores de sostenibilidad ambiental, inclusión, movilidad social, perspectiva de igualdad de género, asociación público-privada y de diversidad étnica y cultural, ejes fundamentales para una implementación a favor del Desarrollo Sostenible.

El soporte jurídico que da cobertura a la presente iniciativa se fundamenta en disposiciones legales que conminan a nuestro Estado a promover el crecimiento económico y social, de la mano con la protección al medio ambiente.

La Constitución Política, dispone en su artículo 120 que el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo

racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

La ley No. 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá que comprende las reformas aprobadas por la ley 18 de 2003, la ley 44 de 2006, la ley 65 de 2010 y la ley 8 de 2015, establece los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental e integra los objetivos sociales y económicos a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país.

El Texto Único de la ley 41 del 1 de julio de 1998, General de Ambiente, señala en su artículo 59 que el inventario del patrimonio forestal del Estado: bosques naturales, bosques plantados y tierras forestales será responsabilidad del Ministerio de Ambiente, que los registrará y promoverá, ejerciendo sobre ellos una efectiva administración.

El Decreto Ejecutivo No. 1 de 22 de abril de 2015, propone una iniciativa para el Desarrollo del Ecoturismo en las áreas protegidas de Panamá.

La ley No. 38 de 2014, “establece la enseñanza obligatoria de la educación ambiental y la gestión integral de riesgo por desastre”, aunado a la ley 8 de 2015 que crea el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente).

Consideramos que esta propuesta de Iniciativa Ciudadana reúne los elementos necesarios para la consideración de la Asamblea Nacional y, que luego de las enmiendas que se consideren oportunas, sea parte de nuestra normativa, como eslabón necesario para el Desarrollo Sostenible de Panamá.

## **TÍTULO I**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Artículo 1. Objeto.**

La presente ley tiene por objeto aportar al desarrollo y promoción del ecoturismo como una actividad de base comunitaria que promueva la inclusión y la igualdad de género, garantizando la reinversión de parte de los beneficios en el desarrollo social y mantenimiento de la integridad ecológica del destino, incidiendo en una mayor proporción de empleo, de compra de bienes y servicios locales, así como en la conservación y preservación del medio ambiente.

##### **Artículo 2. Ámbito de aplicación.**

Será de aplicación a todos los sujetos intervinientes en la actividad ecoturística y, en especial, a los siguientes:

1. A cualesquiera personas naturales o jurídicas que realicen una actividad ecoturística en el ámbito territorial de la República de Panamá, a los establecimientos y actividades de interés ecoturístico ubicados o desarrolladas en la misma, así como a aquellos canales o plataformas que lleven a cabo actividades de promoción o comercialización de los establecimientos, actividades o servicios ecoturísticos ofertados;
2. A la población en general, incluyendo a estudiantes y miembros de comunidades donde se desarrollen actividades ecoturísticas.

**Artículo 3. Principios rectores.** La ejecución y reglamentación del ecoturismo incorporará los siguientes principios:

1. **Principio de sostenibilidad ambiental.** Promueve el cuidado de la biodiversidad, teniendo en cuenta el respeto y uso sustentable del patrimonio cultural natural, histórico, vivo, tangible o intangible.
2. **Principio de inclusión.** Orienta las acciones que sean necesarias para que se beneficie a la comunidad y, particularmente a las personas en condición de vulnerabilidad. mediante la adopción de medidas de acción afirmativa y ajustes razonables. Incluye la participación de las bases comunitarias, en la toma de las decisiones que les afecten de manera directa o indirecta frente al uso y explotación de los recursos naturales que forman parte de su hábitat.
3. **Principio de movilidad social.** Dispone el aumento equitativo de las oportunidades de las personas en general, y de las más vulnerables en particular, a fin de lograr su ascenso social a partir de la promoción y comercialización que garantice el beneficio colectivo.
4. **Principio de perspectiva de género.** Aborda la forma de ver y entender las múltiples dimensiones de subordinación y discriminación por razones de género que experimentan las personas de distintas edades, etnias, razas, y condiciones socioeconómicas, dando lugar a la corrección de las mismas y al reconocimiento de todas las personas y su valioso aporte a la sociedad.
5. **Principio de asociación público-privada.** Considera las bases del desarrollo sostenible a partir de modalidades de vinculación de capital privado en las que se incorporan experiencias, conocimientos, equipos, tecnologías y capacidades técnicas y financieras y, se distribuyen riesgos y recursos, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar y/o mantener la infraestructura pública para el suministro de servicios públicos.
6. **Principio de diversidad étnica y cultural.** Propone la implementación de mecanismos que garanticen el respeto de las diversas comunidades existentes, sus formas de asentamiento, cultura, lengua y modo de vida, garantizando la integridad de sus tierras y demás derechos transgeneracionales.

## CAPÍTULO II

### Glosario

**Artículo 4. Glosario.** Para los efectos de esta ley, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se indica:

- A. **Área protegida.** - Área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación e investigación de los recursos naturales y culturales.
- B. **Conocimientos tradicionales indígenas.** - Conocimiento colectivo de un pueblo indígena fundado en tradiciones que a la vez son expresiones tangibles e intangibles que abarcan sus ciencias, tecnologías, manifestaciones culturales, medicina, manejo de las propiedades de la fauna y flora, y las tradiciones orales.
- C. **Certificación de calidad turística.** - Avala que, los servicios ofrecidos, cumplan con los requisitos establecidos en las correspondientes normas de calidad turística, y sirva como elemento de promoción para las empresas del sector.
- D. **Desarrollo comunitario.** - Promoción, educación, organización y participación que promueva opciones equitativas y sostenibles a sus necesidades y que implique la ejecución de proyectos y actividades que atiendan y/o solucionen problemas y necesidades comunitarios, así como la proposición, la coordinación, la evaluación y el seguimiento de estudios e investigaciones.

- E. Desarrollo sostenible.** - Comprende un concepto de satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Para alcanzar el desarrollo sostenible, es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos elementos están interrelacionados y son todos esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades.
- F. Economía circular.** - Es un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido. De esta forma, el ciclo de vida de los productos se extiende.
- G. Ecoturismo.** - Turismo basado en la naturaleza que busca proteger las áreas naturales y potenciar el respeto y preservación del estilo de vida de las zonas rurales.
- H. Gobernabilidad.** - modelo de Gobierno caracterizado por un alto nivel de coordinación e interacción entre el Estado y actores no estatales al interior de redes de decisiones mixtas, públicas y privadas, para responder a las necesidades de la sociedad de manera eficaz, estable y legítima.
- I. Igualdad de oportunidades.** - Se refiere a la idea de que una sociedad justa sólo puede lograrse eliminando barreras que limitan el goce de oportunidades en base a factores inherentes a la identidad de un individuo, cómo su género, edad, etnia o identidad sexual.
- J. Impacto ambiental.** - Es la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada. En términos simples, es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del ser humano o de la naturaleza.
- K. Personas en condición de vulnerabilidad.** - aquellas personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición son y/o han sido privados históricamente del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas. Estos grupos pueden incluir a niños, niñas y adolescentes; las personas jóvenes; las personas mayores; las mujeres; los pueblos indígenas; la población afrodescendiente; las personas con discapacidad; las personas que habitan en zonas rezagadas; las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales; los migrantes y aquellos desplazados por conflictos, y las poblaciones afectadas por los desastres y el cambio climático.

## TÍTULO II

### DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ECOTURISMO

#### CAPÍTULO I

##### Alcance y lineamientos

**Artículo 5. Alcance.** Se integra por las acciones diseñadas y ejecutadas por la Autoridad de Turismo de Panamá en conjunto con el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación, como entes responsables de planificar, diseñar, desarrollar, supervisar y coordinar la ejecución de la gestión ecoturística nacional, con base en los lineamientos y principios establecidos por el Órgano Ejecutivo a través de planes maestros de ecoturismo que se adopten para tal fin.

**Artículo 6. Lineamientos.** Los lineamientos de la presente ley estarán orientados al logro de los siguientes objetivos:

- A. Incidir en la transformación de los modelos de comportamiento a favor de la sostenibilidad ambiental, incrementando la responsabilidad de la población, el Gobierno y la empresa privada, en el control de su entorno, a fin de garantizar la conservación y preservación del

- medio ambiente y de la biodiversidad, reduciendo a su mínima expresión el impacto negativo producido a causa del desarrollo de actividades ecoturísticas;
- B. Reconocer las buenas prácticas en las actividades ecoturísticas a nivel regional y mundial e incorporarlas a nuestra realidad nacional, particularmente de aquellas que han demostrado su utilidad en la movilidad social de las poblaciones más vulnerables;
  - C. Promover la implementación de contenidos
  - D. educativos en materia de Ecoturismo, de esta manera, se consolidarán las bases necesarias para profesionalizar al sector y promover la participación en ciudadanía ambiental, fortaleciendo el tejido social, enfatizando acciones de formación a las comunidades locales de tal manera que puedan incrementar su competitividad en el mercado y aumentar los beneficios colectivos;
  - E. Continuar el esfuerzo de capacitación en emprendimiento turístico, ecoturístico y calidad de servicio a las personas naturales, jurídicas, así como de los canales y plataformas que ofrecen el mismo, lo que contribuye al empoderamiento de las comunidades para conservar su patrimonio cultural y natural, impulsando la participación de la diversidad étnica y cultural del país, desde un enfoque intergeneracional y con perspectiva de género;
  - F. Fomentar la participación permanente de las bases comunitarias en la toma de decisiones vinculadas al uso de los recursos naturales que sirven de destino ecoturístico y que constituyen su hábitat permanente, implementando acciones afirmativas para impulsar la participación activa de las mujeres, asegurando que sus propuestas sean escuchadas y tomadas en cuenta al momento de adoptar decisiones vinculadas a la oferta de servicios ecoturísticos;
  - G. Contribuir a la consolidación de una oferta ecoturística inclusiva, dinamizada con el uso de herramientas tecnológicas y la eliminación de las barreras arquitectónicas que permitan a las personas con discapacidades disfrutar de los distintos atractivos;
  - H. Establecer que las prestaciones ecoturísticas sean aprobadas luego de evaluarse el impacto ambiental que recibe el área o expresión cultural ofertada;
  - I. Incentivar el desarrollo del sector ecoturístico a las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad, como una opción para su movilidad social, en un contexto de beneficio colectivo a favor del desarrollo sostenible, incorporando pautas que reduzcan las brechas de género al momento de implementarse los servicios, desde una perspectiva inclusiva y diversa;
  - J. Adoptar las medidas necesarias para la adecuada implementación de la capacitación en Ecoturismo, en comunidades y regiones con potencial turístico asociada a las cabeceras de los municipios comarcales actuales de las áreas indígenas, lo que dinamiza la descentralización de la actividad ecoturística;
  - K. Implementar actividades económicas viables, a mediano y a largo plazo que reporten beneficio socio-económico bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingreso, para las personas naturales o jurídicas, así como de los canales y plataformas que brinden servicios ecoturísticos, lo que contribuye a generar movilidad social;
  - L. Seguir desarrollando acciones para consolidar el uso de energías renovables en la oferta ecoturística, focalizando acciones de asociación público privadas para esta gestión e impulsar la gestión de la economía circular como modelo de producción y consumo.

### **TITULO III**

#### **DE LA PROMOCIÓN DEL ECOTURISMO EN LA EDUCACIÓN**

##### **CAPÍTULO 1**

**Artículo 7. Objetivo de la promoción del ecoturismo en la educación.** Teniendo en cuenta la importancia del ecoturismo como medio que contribuye de manera intrínseca al desarrollo sostenible,

a partir de un enfoque de inclusión y de movilidad social, que garantice la igualdad de oportunidades, y el respeto a la diversidad étnica y cultural, que promueva la conservación y preservación del medio ambiente, se prevé la necesidad de ofrecer contenidos educativos formales e informales, dirigidos al sector estudiantil, comercial y a la comunidad.

Para lograr una promoción del ecoturismo que respete la diversidad, se impulsará la incorporación de recursos didácticos basados en los conocimientos tradicionales indígenas, de tal manera que constituya una herramienta de aprendizaje sobre la cosmovisión de los pueblos ancestrales y de los medios que utilizan para la conservación del medio ambiente, uso de sus recursos naturales y preservación de su patrimonio cultural.

**Sector estudiantil.** Establece la incorporación de material educativo sobre ecoturismo en el segundo y tercer nivel de enseñanza, oficiales y particulares, que incluya una estrategia para la conservación y preservación de los recursos naturales, el medio ambiente así como del patrimonio cultural, facilitando los medios didácticos que promuevan la deconstrucción de estereotipos de género que discriminan a las mujeres y mantienen la desigualdad así como la participación de las personas en condiciones de vulnerabilidad en el desarrollo de este sector. Con ello, se buscará contribuir a la profesionalización de esta población y el incremento de la competitividad, así como la consolidación de una comunidad responsable de su entorno y garante de la participación de la población en igualdad de oportunidades.

**Sector comercial.** Dispone la capacitación en promoción y comercialización del Ecoturismo a las personas naturales y jurídicas, así como los canales y plataformas que proveen dichos servicios, a fin de garantizar un proyecto exitoso y sustentable en el tiempo, orientado al mejoramiento de la competitividad de la oferta brindada, focalizando acciones de asociación público-privada en la gestión del contenido didáctico.

La Autoridad de Turismo de Panamá regulará la ejecución de programas de capacitación en Ecoturismo, alentando la participación de personas en condiciones de vulnerabilidad. El Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG) fortalecerá las capacidades técnicas en materia de igualdad de oportunidades para el diseño de los recursos didácticos que faciliten la incorporación de la perspectiva de género en los módulos formativos dirigidos al sector comercial.

**Sector comunitario.** Establece la importancia de contar con una población consciente de sus responsabilidades en la preservación y conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural.

La Autoridad de Turismo de Panamá juntamente con el Ministerio de Ambiente y de Educación, promoverán la ejecución de acciones en educación ecoturística que se dirijan a la población en general, y a las comunidades donde se desarrollen actividades turísticas de forma específica. Los medios de comunicación podrán desempeñar un papel vital en la promoción de estas acciones, como parte de su responsabilidad social corporativa.

**Artículo 8. Reconocimientos.** El Estado Panameño podrá considerar reconocimientos al esfuerzo de estudiantes, personas naturales o jurídicas que brindan servicios de Ecoturismo, y a la comunidad en general que hagan aportes concretos al Ecoturismo.

**TÍTULO IV**  
**DE LA PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS**  
**ECOTURÍSTICOS**

**CAPÍTULO I**

**Artículo 9. Desarrollo de alianzas intersectoriales.** Se deberán disponer los medios necesarios para la generación de un trabajo intersectorial, dinamizando acciones en asociación público-privada, a través de la cual participen activamente la comunidad, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado vinculados al turismo, como elemento clave para la promoción y la comercialización de los servicios ecoturísticos, en línea con el Desarrollo Sostenible.

**Artículo 10. Mecanismo concreto de participación comunitaria.** Para garantizar la participación activa de las personas naturales o jurídicas, así como de los canales y plataformas en la promoción y comercialización de los servicios ecoturísticos, se diseñarán espacios encaminados a que se logren implementar sus recomendaciones en los planes y programas que se pretenden impulsar, lo que resulta determinante a fin de lograr el empoderamiento del proyecto y hacerlos partícipes de su ejecución en función del desarrollo comunitario y sostenible.

**Artículo 11. Propuestas impulsadas por la comunidad.** Las comunidades que ofrecen servicios ecoturísticos podrán presentar planes y proyectos de impulso a la promoción y comercialización de su oferta. Se desarrollarán acciones afirmativas para la participación de grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad.

**Artículo 12. Promoción y Comercialización.** Se añadirán categorías de ecoturismo al Registro Nacional de Empresas y Actividades Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, para que puedan otorgarse los permisos correspondientes a las personas naturales o jurídicas y a los canales y plataformas que promueven y comercializan los servicios de Ecoturismo.

**Artículo 13. Certificación de calidad turística.** Se evaluarán medidas para garantizar que los sellos de calidad otorgados a las personas naturales o jurídicas que provean servicios de Ecoturismo, y que cumplan con los requisitos establecidos en las correspondientes normas de calidad turística, incorporen también consideraciones de inclusión, igualdad de género, y desarrollo comunitario.

**TÍTULO V**  
**DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN**

**CAPÍTULO 1**

**Artículo 14. Autoridad.** Será autoridad de aplicación de la presente ley la Autoridad de Turismo de Panamá, o la entidad que en el futuro la reemplace. La Autoridad de Turismo de Panamá, queda plenamente facultada para instrumentar y operativizar la presente y para dictar las reglamentaciones correspondientes.

**Artículo 15. Vigencia.** Esta ley empezará a regir a partir del día siguiente a su promulgación, y para las distintas entidades y sectores involucrados, se dará in período de 2 años desde la promulgación con el fin de adaptarse a las nuevas disposiciones.