



Febrero 2010

## LA DOCTRINA DE SEGURIDAD HUMANA EN PANAMÁ: OBSTÁCULOS Y AVANCES DE SU APLICACIÓN EN EL MARCO DE LA VINCULACIÓN AMBIENTE-SEGURIDAD HUMANA.

**Enrique Rascón Palacio**

Universidad Especializada de la Américas, Panamá.

[erascon75@gmail.com](mailto:erascon75@gmail.com)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

**Rascón Palacio, E.:** *La doctrina de seguridad humana en Panamá: obstáculos y avances de su aplicación en el marco de la vinculación ambiente-seguridad humana*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, febrero 2010. [www.eumed.net/rev/cccss/07/erp2.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/07/erp2.htm)

### Resumen

La emergencia de nuevas tipologías de amenazas y los cambios ambientales cada vez más tangibles, han hecho que las sociedades en general, se vean obligadas a reconsiderar las acciones sociales, económicas y políticas tradicionalmente desarrolladas frente a la consideración que se tenía respecto a los recursos naturales. En las últimas décadas, a raíz de cambios en el ambiente, las directrices de países desarrollados y en vías de desarrollo, han reorientado el accionar político estratégico a diferentes niveles (institucional y/o local) para hacer frente a nuevos hechos sociales, antes no considerados o experimentados. Esto ha obligado ciertos cambios en distintos campos del quehacer internacional, sobre todo en materia de seguridad. Hoy en día, a raíz de procesos acumulativos, en la agenda ya se hace necesario considerar el ámbito ambiental, como elemento clave para el éxito de estrategias de desarrollo en donde la relación ser humano-naturaleza, no es posible obviar.

**Palabras clave:** Doctrina, paradigmas, seguridad humana, seguridad positiva, seguridad negativa, ambiente, gestión pública.

## **Introducción**

La historia republicana de Panamá, ha experimentado una serie de conflictividades a lo interno; tales como pugnas por el control político del estado (entre liberales y conservadores) pasando por regímenes autoritarios dirigidos por militares y actualmente, un periodo que puede ser señalado como de consolidación de la democracia. En cuanto a las conflictividades externas, algunas de ellas producto de su posición geográfica, han propiciado intervenciones directas eventuales, en especial de Estados Unidos de América, por ejemplo.

Diciembre de 1989, es el último referente histórico en donde a raíz de la existencia de un régimen autoritario, se suscita una invasión militar que a corto plazo, trajo como secuela la eliminación de las fuerzas militares en Panamá. Posterior a ello, se pasa por la implementación de un estado de derecho de subsecuentes gobiernos electos democráticamente en cuyas administraciones, se han registrado hechos trascendentales tales como: impulso de políticas de privatización, retiro total de las bases militares norteamericanas en el país y actualmente, el inicio de las labores de ampliación del Canal de Panamá. Lo expuesto, pone de manifiesto que en los últimos veinte años de vida republicana, Panamá, ha avanzado en el plano del fortalecimiento de la Ley y de la institucionalidad democrática.

El presente trabajo pretende abordar la política de seguridad en Panamá, con énfasis en la relación ambiente – seguridad humana. Para Panamá como nación se presenta un escenario lleno de diversos retos donde el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, es un elemento prioritario a destacar y la seguridad nacional se convierte en fundamental para la consolidación de la nación. Por ello, el presente ensayo parte de cuatro preguntas fundamentales con las cuales se tratará de avanzar en cuanto ha: ¿Cómo se entiende en Panamá la seguridad humana en términos de vinculación con el medio ambiente? ¿Para quién esta dirigida? ¿Qué medios se emplean para su ejecución? ¿Qué avances y obstáculos se determinan en el proceso de implementación de la Doctrina de Seguridad Humana con énfasis en lo ambiental? De estas interrogantes parte la presente investigación.

## **Marco Teórico Conceptual**

En los últimos años se han puesto en marcha diferentes paradigmas teóricos-prácticos en cuanto a la concepción de *seguridad* de las naciones, existiendo una extensa literatura sobre diferentes concepciones de seguridad y defensa. Concepciones diversas y contrastantes de seguridad entre los enfoques de la seguridad tradicional, la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la seguridad humana dominan el debate en el campo. Generalmente, este hecho se da a partir de la creciente interacción e intercambio entre expertos académicos, políticos y militares, influyendo sobre las posiciones en torno a los temas de seguridad regional asumidas por los países del hemisferio (CRIES, 2004).

La escenificación contractual de diversas estrategias de desarrollo / cooperación entre Estados / regiones, la comprobación de nuevas modalidades de riesgos o amenazas no tradicionales (bio-terrorismo / desastres naturales impredecibles), han generado en ciertos momentos, incertidumbre de índole social, económica, política, entre otras; empero, a la vez han sido los focos neurálgicos en torno a la estructuración de nuevas concepciones y lineamientos socio-políticos que buscan hacer frente a los crecientes cambios y/o amenazas que se suscitan a nivel interestatal, regional y global.

La globalización como parte de la dinámica social, ha sido la causante del surgimiento de nuevas tipologías de conflictos. Ello ha contribuido a que la gestión pública considere nuevas agendas ante la necesidad de hacer frente a éstos. Bajo este marco, también ha sido secuela del proceso de la globalización, el surgimiento de nuevos actores sociales que a pesar de su complejidad, son capaces de influir en dimensiones globales. Éstos poseen capacidad operativa. Con marcada beligerancia y el primero que alcanzó dimensiones globales, es el mercado. Ahora bien, subsiguiente a él, han surgido con mayor énfasis nuevos actores, tales como la sociedad civil y la persona humana (Bachelet Jeria, 2003). Ello evidencia que aún el Estado, es un actor central en la dinámica de las sociedades, pero no el único.

De hecho, la continúa escenificación de conexiones complejas de fenómenos nacionales en paralelismo con la ocurrencia de hechos sociales de coyuntura global; tiende a ubicar las dimensiones de seguridad en niveles diferenciados. Empero, coexistentes e interconectados: la seguridad internacional, con un peso en asuntos globales; la seguridad interestatal, con hincapié en las dimensiones subregionales; y la seguridad humana, con énfasis en temas domésticos (Rojas Aravena, 1999). Es ésta última tipología, la que mayor énfasis ha presentado respecto a la importancia que se le debe dar a la relación medio ambiente y ser antropogénico.

En Panamá, a partir de la entrada en vigencia de los gobiernos democráticos, el marco conceptual y filosófico de la seguridad integral de la República, es la Doctrina de la Seguridad Humana. Para la conceptualización y adhesión del nuevo marco teórico-práctico de seguridad, uno de los insumos más importantes ha sido el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD, que introduce el concepto. El concepto privilegia la seguridad de las personas y plantea que *“The concept of security must change – from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people’s security; from security through armaments to security through human development, from territorial security to food, employment and environmental security”* (PNUD,1994).

En esencia, la concepción propuesta por el PNUD, apunta a identificar un conjunto de amenazas a la seguridad que van más allá de la amenaza a la paz e incluye otras dimensiones que pueden afectar tanto al Estado, como a la sociedad y a los individuos. Incorpora temas adicionales a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellas los conflictos económicos, socio-políticos, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. Desde este amplio enfoque de la seguridad se plantea la necesidad de “desmilitarizarla” y llevarla al campo de la negociación en la esfera política, lo cual implica que se amplía el espectro de los actores que participan en los procesos de toma de decisión y formulación de políticas públicas sobre éstos temas.

Ante el anhelo ideal de un mundo equitativo en diversas esferas del quehacer cotidiano de lo social, político, económico y otros más; la crisis ambiental emergida a raíz del desmedido crecimiento económico, hace presencia en la palestra pública en hechos como la destrucción y agotamiento de los recursos naturales; con secuelas degradantes en torno al ambiente y desde luego, en la calidad de vida de los seres humanos. Lo anterior, evidencia la conspicua dependencia que bajo el paradigma de la modernidad, las actuales sociedades se hallan inmersas. Esto ha traído como repercusión, la puesta en peligro de la existencia misma de sociedades completas desde mediados del siglo pasado. Todo ello a raíz de que diversas instancias institucionales y esferas de la organización social, han enfocado su accionar bajo un raciocinio de cohorte instrumental. Entiéndase por ello que, patrones tecnológicos, prácticas productivas, organización burocrática e incluso ideología del Estado, no han escapado del escenario capitalista (Leff, 1997).

El dinamismo de las sociedades, que refleja un movimiento pendular, ha hecho que entre otros actores sociales, los grupos ambientalistas, emerjan como voceros sociales críticos y proponentes. En pro de la humanidad, intentan frenar en la medida de las posibilidades que las instancias socio-económicas le permiten; con normas, la acción de externalidades sociales y ambientales que coexisten por la racionalidad del capital predominante. Surge entonces, un discurso ambiental que busca propiciar la reorientación de la racionalidad económica dominante con miras a lograr ajustes en los mecanismos del mercado a través de la incorporación de normas ecológicas. Lo anterior conlleva a transformaciones institucionales y cambios sociales con el objetivo de generar un desarrollo sustentable (Leff, 1997).

Desde la década de los sesenta del siglo XX, es notoria la preocupación por la protección ambiental llegando incluso en la siguiente década, ser más continua denuncias entorno a los efectos de los impactos de la depredación de la naturaleza. Entre los casos más insignes destacan la contaminación ambiental, el debilitamiento de la capa de ozono y el efecto invernadero. Al retrotraer históricamente, es posible percatarse que en el proceso inicial, las preocupaciones emergentes surgen de sectores no ligados a poderes fácticos pero se amplían

a lo interno de la sociedad civil, al punto que con mayores o menores obstáculos, se logra un nivel de sensibilización de instituciones estatales (Cifuentes Medina, 1999).

Son los países de la Comunidad Económica Europea, los pioneros en acoger y trasladar las manifestaciones vinculadas a los problemas del medio ambiente llevándolos a las políticas de gobierno. Lo anterior por un lado, ha permitido una proliferación relativa referente a la existencia de nuevos actores sociales que a través de sus acciones, intentan detener o denuncian diversos actos depredadores de los seres humanos y; por otro, se ha fomentado un debate sobre los problemas del medio ambiente, el crecimiento económico y las diversas implicaciones generadas a raíz del desarrollo sobre instancias tecnológicas, económicas, sociales e incluso humanas. En suma, se ha instaurado una disyuntiva interpretativa-práctica en torno a dos modos / asincronías de racionalidades: la racionalidad instrumental / económica (economía neoclásica) y la racionalidad ambiental (economía ecológica).

En la racionalidad instrumental, se habla de sostenible. Se hace referencia a un tipo de sostenibilidad que hace hincapié en la durabilidad del crecimiento económico. Visión de la economía neoclásica. Por otro lado, si se emplea el término sustentable, se hace referencia a un tipo de sostenibilidad que da preferencia, más no superioridad total, al aspecto ecológico sobre el crecimiento económico. Visión de la economía ecológica.

Tal dualidad de interpretación ha originado un debate. Más aún si se hace referencia a los recursos naturales. En economía ecológica se habla en términos de sostenibilidad débil y fuerte (Carpenter, 1997). En el enfoque de sostenibilidad débil, prevalece la idea que la naturaleza es necesario considerarla como un subsistema de la economía. Pero, ¿cómo se caracteriza ese subsistema? Se considera en la sostenibilidad débil que el capital natural es sustituible o equivalente al hecho por el hombre. De igual forma se argumenta que la riqueza es buena para el ambiente. Esto es, sin riqueza no sería factible impulsar programas de conservación y mejoramiento del medio natural. Interpretando lo anterior, sin activo circulante efectivo, es casi imposible lograr una sustentabilidad de cualquier recurso, pues toda acción humana sobre éstos, requiere de un estímulo tangible, en este caso dinero, para concretar un fin. Entonces el mercado es quizás, un factor determinante de la magnitud de la capacidad de sustituir los recursos naturales.

La idea anterior determina el prevalecer de una racionalidad instrumental. Esta racionalidad en pocas ocasiones, permite dimensionar un raciocinio ético y proponente, que es el requerido sobre todo, al vincular acciones o toma de decisiones referidas con el medio ambiente. Intereses privados y/o colectivos en buena medida, dificultan el ejercicio de este último tipo de raciocinio.

La concepción teórica de sostenibilidad débil, tiene entre sus más insignes partidarios a Robert Solow (1991) quien alude que en última instancia lo que se transmite a la posteridad es una capacidad generalizada de vivir en condiciones similares como las del presente (Carpenter, 1997). Bajo este enfoque, todo recurso es potencialmente sustituible. David Pearce (1993) es otro representante de esta noción de sostenibilidad. Para él, es posible que las economías sean sostenibles si se logran ciertas condiciones. Por ejemplo, una economía es débil si se logra que los ahorros sean mayores o iguales que la suma de las depreciaciones tanto del capital natural como el hecho por el hombre (Martínez Alier y Jusmet, 2003).

Bajo el enfoque de sustentabilidad débil, se logran distinguir dos elementos claves (extensión del modelo neoclásico de crecimiento económico). Ellos son: la posibilidad de sustitución de los recursos o bienes ambientales por capital manufacturado y la tesis que la riqueza es buena para el ambiente al proporcionar dinero que permite compensar o corregir el deterioro ambiental.

Por otro lado, en economía ecológica se habla de sostenibilidad fuerte. Esta enfatiza que la economía no domina la naturaleza. Mas bien, mantienen estrecha relación e inevitable interdependencia (Aguilera, 1998). Además, se argumenta (contrario a lo planteado en la sostenibilidad débil) que por la naturaleza de ciertos recursos, éstos no pueden ser valorados a precios del mercado. ¿Cómo valorar un recurso como el aire que es gratuito? o aún mejor,

¿cómo valorar por ser vivo o espécimen vegetal, el nivel de flujo de energía solar que recibe y del cual hace uso? En estos ejemplos se ilustra la inconmensurabilidad de ciertos recursos desde una perspectiva económica. Esto dado que ciertos recursos naturales parecen ser esenciales tanto para el bien como para la supervivencia de la humanidad (Martínez Alier, 1993). En última instancia, se hace constar que a la naturaleza ya no es posible catalogarla como un subsistema de la economía.

En el enfoque de sustentabilidad fuerte se logra incorporar nuevos elementos tradicionalmente obviados por la economía neoclásica, propiciadora de la sostenibilidad débil. Entre ellos destacan los ámbitos sociales, éticos e institucionales, los cuales son reflejo de una necesidad de redistribución del poder (Aguilera, 1998). Hecho éste, tan requerido en las actuales sociedades puesto que no sólo se debe pensar en el bienestar de las presentes generaciones, sino también en el de las futuras.

Al denotarse dos tipos de racionalidades, no se debe pensar que la ambiental busque sucumbir la capital; empero lo que se pretende hacer, es un alto frente al desequilibrio costo-beneficio de la relación ser humano-naturaleza. ¿En qué forma se dan esas contradicciones de racionalidades? Suelen darse a través de la confrontación de intereses, algunos arraigados en esferas institucionales y en paradigmas de conocimiento, a través de procesos de legitimación (Leff, 1997).

Así a manera de ejemplo en Panamá, la lógica de una unidad económica como comerciante y el estilo étnico de una cultura como la Kuna, remiten a complejidades sociales estructuradas como sistemas complejos multi-funcionales de: creencias-objetivos-acciones / práctica-inclusión-exclusión / recursos-costos-beneficios, entre otras trilogías que no permiten hacerlas irreductibles a una lógica unificadora. Con el ejemplo anterior se ve que la racionalidad social, no es efecto de una lógica unificadora; por el contrario, surge de la mediación / expresión de diversos intereses y prácticas sociales en combinación con la articulación de procesos materiales que permiten generar sentido y organización a un sinnúmero de procesos sociales subordinados a reglas, medios y fines socialmente contruidos (Leff, 1997). Entonces se hace referencia a políticas de identidades que son medios normativos sociales que permiten establecer categorías que regulan la actuación social. Por ende, constituyen nuevas formas de dar aplicabilidad a las diferencias culturales de la organización. Consecuentemente, son nuevas formas de articular los grupos étnicos en dicotomía (Fredrik, 1976). De esta forma en cierto sentido, la política de las identidades, representa la selección de señales de identidad, la asignación de valores culturales y la supresión o negación de vigencia a otras diferencias.

En general, no se puede hablar de un paso abrupto de una racionalidad capital a una ambiental en una sociedad; por el contrario, es un proceso de transición. ¿Qué caracteriza a ese proceso de transición de racionalidad? En resumidas líneas, lo caracteriza la ocurrencia de una serie de procesos sociales y políticos que pasa por la confrontación de intereses opuestos y la posterior concertación de objetivos comunes entre diferentes actores sociales.

La racionalidad ambiental logra construirse y concretarse a través de una interrelación permanente entre teoría y praxis. Lo que permite la racionalidad ambiental es el análisis de diferentes procesos de legitimación y de realización de los propósitos ambientales frente a las restricciones que usualmente presenta la institucionalizada lógica del mercado y de la razón tecnológica.

Según Leff (1997), la racionalidad ambiental se construye por medio de la interacción / articulación de cuatro esferas de la racionalidad:

- a) *Racionalidad sustantiva*
- b) *Racionalidad teórica o conceptual*
- c) *Racionalidad técnica o instrumental*
- d) *Racionalidad cultural*

¿Cómo se hace tangible cada una de ellas? Apoyados en los argumentos de Leff (1997) la visualización tangible de cada tipología de racionalidad consistiría: En torno a la *racionalidad*

*sustantiva*, los principios y valores considerados, requieren sistematización y operacionalización a través de conceptos y teorías que logren articular sus bases materiales con por ejemplo, la organización de políticas científicas y estrategias políticas, movimientos sociales, instrumentos técnicos y normas jurídicas. Existe una amplia gama de principios conceptuales y axiológicos, que dan contenido y sentido a ésta racionalidad. Entre ellos, caben destacar: el respeto a la diversidad biológica y a la pluralidad cultural, valoración del patrimonio de los recursos naturales y culturales, percepción de la realidad desde una perspectiva global, producción de tecnologías ecológicamente adecuadas y culturalmente apropiadas, entre otros.

Por su lado, en torno a la *racionalidad teórica / conceptual*, ésta establece principios materiales y procesos productivos que soportan los valores cualitativos que orientan la reconstrucción de la realidad y estilos de desarrollo sustentable; basado en la interconexión de dos instancias a saber: los postulados del discurso ambiental y la organización / ejecución de diferentes procesos naturales y sociales. Genera criterios para evaluar proyectos y estilos alternativos de desarrollo.

Entretanto, la *racionalidad técnica / instrumental*, permite evaluar la eficacia de la tecnologías ambientales y eco-técnicas incluyendo, instrumentos legales y arreglos institucionales como medios eficaces para la gestión ambiental. Es la resultante de un conjunto de normas, intereses, acciones, significaciones y valores socio-culturales.

Finalmente, la *racionalidad cultural*, implica que la sociedad nacional se erija por la integración de diversas organizaciones comunitarias. Esto conlleva a cierto respeto de distintas formaciones socio-económicas que coexisten. Considera la gestión participativa de las comunidades en la percepción y manejo de los recursos, siguiendo principios de identidad étnica y diversidad cultural.

En la actualidad, la seguridad del Estado y por ende de sus ciudadanos, va a depender en todo momento de la solidez y la funcionalidad de sus instituciones para resolver necesidades apremiantes de la población. En ese sentido, se podrá entender que un Estado posee *fortaleza estructural* en cuanto a que la capacidad de éste, es buena en torno a la promoción del bienestar y desarrollo, protección de la sociedad e integración de la sociedad, instituciones y territorio. También podrá indicarse que un Estado posee *fortaleza hegemónica* en torno a la capacidad de éste para desarrollar diversas funciones con un mínimo de recursos y al grado de legitimidad que la sociedad atribuye a sus instituciones políticas.

De lo señalado con anterioridad, se desprende la existencia de dos tipos de *seguridad* a saber:

- **Seguridad Positiva:** Para algunos preventiva, es la capacidad del Estado de generar condiciones que mitiguen las vulnerabilidades que afectan a la sociedad y que atentan contra el bienestar general. Es decir, promueve condiciones de bienestar para la población.
- **Seguridad Negativa:** Para algunos reactiva, es la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y que afecten el estado de bienestar de la sociedad. Procura contrarrestar todas aquellas amenazas que rebasan la capacidad del Estado para proteger la condición de seguridad de la sociedad y sus instituciones y las colocan, consecuentemente, en situación de riesgo.

La adopción de la Doctrina de Seguridad Humana, coloca a la persona y a las comunidades de base, con sus correspondientes oportunidades e inalienables derechos, como el punto de referencia inequívoco de la responsabilidad y finalidad de la seguridad integral. Ella apunta por lo tanto, a la creación de condiciones jurídicas, culturales y políticas para que ese patrimonio no sea vulnerado ni sacrificado y para que la seguridad del territorio y del Estado se constituyan en un medio para proteger los intereses y satisfacer las necesidades de la población. Ello obliga a los gobiernos a la adopción de medidas preventivas para disminuir las vulnerabilidades y reducir al mínimo los riesgos que amenazan las personas y las comunidades de base en sus oportunidades y derechos, y de no ser suficiente, a la adopción de las medidas para remediar la situación.

Respecto a Panamá, en el marco constitucional, de acuerdo al Título III, "Derechos y Deberes Individuales y Sociales", Capítulo 7° "Régimen Ecológico" de la Constitución Nacional de la República; tanto el Estado como los habitantes, están obligados a:

"Artículo 118: Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana",

"Artículo 119: El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas",

"Artículo 120: 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 la 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",

"Artículo 121: La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales"

Bajo este marco ideal, ¿qué se ha hecho en Panamá en términos de la vinculación ambiente - seguridad humana?

Luego de un periodo largo de gobierno autoritario que desencadenó en una invasión militar (diciembre de 1989), el ejercicio de autonomía interna y externa en Panamá, ha permitido vigorizar la instancia democrática en el país. Lo anterior ha sido logrado a través de la ejecución de consultas constitucionales y sobre todo, torneos electorales que han mantenido una tónica constante: la alternatividad del ejercicio del poder Estatal entre oposición y gobierno.

La bonanza de estabilidad democrática en Panamá, ha propiciado una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones diversas. Esto se ha logrado ya que, hay mayor conciencia organizativa entre los miembros de la sociedad. Ello se hace evidente con la experiencias obtenidas en los procesos de concertación de la política económica y social, conocidos como Bambito I y II y; Coronado I y II que permitieron la concertación en temas relacionados con el Canal de Panamá. Éstos hechos, sirvieron de base para la formulación participativa de *Visión 2020*, auspiciado por el PNUD, en donde suscribieron actores sociales de gran beligerancia en el país tales como: partidos políticos, gobierno, representantes claves de la sociedad civil y el sector privado. De esta forma, se cimentó el asidero legal de la participación ciudadana frente a temas ambientales a través de la Ley General del Ambiente de Panamá.

Con el marco jurídico referido y con la consecuente adaptación / formulación de estrategias, se ha logrado la creación de Comisiones Consultivas que desde el nivel distrito-comarcal hasta el nacional, han potenciado la incorporación de la sociedad civil en la generación de ocho políticas ambientales hasta la actualidad, fundamentando así, el quehacer ambiental de la población, organizaciones e instituciones y otros sectores de la sociedad civil. Hoy día es cierto corroborar que se ha impulsado con un nivel progresivo, la transformación de la racionalidad instrumental de otrora que se tenía sobre el medio ambiente hacia una cada vez mas optima, mas crítica, mas proponente...en torno a la implementación / interiorización de una racionalidad ambiental en Panamá. Ello ha conducido al desarrollo de un sentir de responsabilidad y participación compartida relativa.

Con el devenir de los años, se ha ido perfeccionando la capacidad de la gestión pública a través de la creación de nuevas instituciones e instrumentos con implicaciones ambientales entre las que se pueden mencionar:

*Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)*: Creado mediante la Ley 22 de 15 de noviembre de 1982. Es el encargado de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o que la naturaleza pueda provocar sobre la vida y bien del conglomerado social sin distinción. Celebra convenios de apoyo de emergencia con la comunidad internacional cuando fuese el caso, así como el recomendar que se decrete el estado de emergencia nacional y tomar providencias para suministrar fondos y recursos necesarios para afrontar y atender los efectos de los desastres a fin de garantizar en el momento preciso una rápida, segura y eficaz intervención y así poder minimizar los efectos de un desastre.

*Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional*: Creado mediante Decreto de Gabinete 38 de 10 de febrero de 1990. Modificado por el Decreto Ejecutivo 98 de 29 de mayo de 1991, que reglamenta las funciones de dicho organismo, como cuerpo asesor del Presidente de la República en materia de seguridad nacional. El Órgano Ejecutivo emitió la Resolución de Gabinete 34 del 21 de junio de 2000, según el cual se adoptan Los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad (FPPS). Documento realizado por consenso entre el gobierno y los principales partidos políticos, tomando como base la Seguridad Humana y Seguridad Democrática.

*Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)*: Creada mediante Ley 5 del 25 de febrero de 1993. Sus responsabilidades a través de la Ley 21 de 2 de julio de 1997 fueron ampliadas mediante la aprobación del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.

*Autoridad del Canal (ACP)*: Creada mediante Ley 19 del 11 de junio de 1997. Tiene bajo su responsabilidad la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la Cuenca del Canal de Panamá.

*Autoridad Marítima de Panamá (AMP)*: Creada mediante el Decreto 7 del 10 de febrero de 1998. Posee facultades para el manejo de la política marítima nacional con incidencia en el aprovechamiento y conservación de los recursos costeros-marinos.

*Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)*: Creada mediante Ley 41 del 1 de julio de 1998. Es el ente institucional que orienta bajo la tutela del Consejo Nacional de Ambiente, el desarrollo de programas y/o procesos (políticas, normas, acuerdos institucionales, etc.) que impulsen una mejor calidad de vida a propios y extraños del país y sobre todo, cambios cualitativos y cuantitativos directa o indirectamente referidos al medio ambiente. Así por ejemplo, bajo el marco legal que se establece en el Título III, Capítulo IV sobre Educación Ambiental (Ley General del Ambiente), la ANAM es la responsable del programa de sensibilización ciudadana inducido hacia la decantación / construcción de una cultura vinculante con parámetros como el manejo de residuos sólidos, calidad paisajística y sanitaria de la comunidad, entre otros.

En Panamá se ha fomentado el desarrollo de una nueva cosmovisión en torno al ambiente como un bien común. Eso sí, muy susceptible si es mal manejo, empero por el contrario, eje neurálgico del desarrollo socio-económico alternativo. Un referente institucional que permite evaluar la evolución de la implementación de la concepción de seguridad humana vinculado al parámetro ambiental es, el Programa de Monitoreo de la Efectividad del Manejo de las Áreas Protegidas. Empleando la herramienta Índice de Efectividad de Manejo, que contempla categorías de manejo cualitativas que van desde el “no aceptable” hasta “satisfactorio” con equivalencias cuantitativas que pueden estar comprendidas desde 0 hasta + de 800; se infiere que bajo la concepción de Áreas Protegidas, dentro del periodo que comprende 2004-2008, los ámbitos; *Gestión General del SINAP, Social, Recursos Naturales, Político Legal, Económico Financiero y Administrativo*, han mostrado un crecimiento ascendente comprendido entre las categorías de manejo *regular - aceptable*.

Se destaca que el ámbito *Político Legal*, da muestra de una categoría de manejo cualificada como “aceptable” (entre 600-800 valor escalar) siendo más evidente esta tendencia a partir de 2005 (ANAM, 2009). Ello es corroborado con la creación significativa de por ejemplo, políticas públicas ambientales (8) y un número de normas que han permitido incorporar en el país,

componentes sustantivos, teóricos, técnicos y culturales que son reflejo de ese anhelo institucional / social de cambio de cultura en torno a cómo ver los recursos naturales. Esto es, se está avanzando de un raciocinio instrumental a uno de racionalidad ambiental. En términos generales, la política estatal de protección del medio ambiente en la República de Panamá comprende una configuración de instrumentos que más o menos en términos descriptivos, abarca:

- un marco jurídico-normativo de mandatos y prohibiciones
- algún grado de incentivos económicos
- visión de una planificación territorial
- obligaciones auto-asumidas por actores racionales (individual/colectivo), institucionales (público/privado)
- asesoría e información
- desarrollo de actividades de educación ambiental

Lo anterior ha promovido a pesar de los obstáculos, el seguimiento de iniciativas internacionales como sensibilización de la sociedad, la incorporación de la dimensión ambiental en el sistema educativo, innovación de tecnologías y la formación de capital humano de alto nivel. Iniciativas éstas cuyos referentes temporales se hayan en por ejemplo, el Programa Internacional de Educación Ambiental (1975), la Conferencia Mundial sobre Educación Ambiental (Tbilisi, 1977), la Conferencia Mundial sobre Educación y Formación Ambiental UNESCO/PNUMA (Moscú, 1987) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); amén de la celebración de acuerdos bilaterales / regionales.

La problemática ambiental emergente en todos los países del mundo, ha fomentado el cuestionamiento social sobre la racionalidad económica dominante. Panamá no ha escapado a ese proceso; empero aún, las transformaciones del conocimiento requieren ir más allá de la incorporación de componentes o meros contenidos ecológicos. En Panamá, hay muestras de nuevas demandas y praxis hacia una modernidad capaz de preservar el ambiente y de lograr un equilibrio entre crecimiento económico y conservación ecológica.

Es válido terminar este análisis preliminar, resumiendo finalmente ciertos elementos que esbozan los avances y obstáculos determinados en torno a la implementación de la Doctrina de Seguridad Humana con énfasis en lo ambiental en Panamá.

#### *Avances*

Se ha impulsado la modernización de la legislación en materia de ambiente. Esto gracias a que la sociedad civil y las comunidades locales, han sido consideradas dentro del proceso de gestión integral ambiental.

En Panamá, en términos relativos positivos, a través de la gestión de entidades públicas y privadas, se ha impulsado una concepción sutil y creciente en torno a promover y llevar a la praxis, un cambio de racionalidad. Esto es, conceptualizar e interiorizar, un razonar económico de cohorte ambiental.

Existe un conjunto de saberes prácticos y una serie de técnicas de evaluación y monitoreo ambiental ya sistematizados en Panamá. Este conjunto de información ha sido analizada críticamente en el contexto de realidades locales y naturales de diversas regiones y localidades. Este hecho ha impulsado una mejor instancia en el ejercicio de toma de decisiones colectivas / institucionales.

Los contextos alcanzados en Panamá, en el marco de una sociedad con base en una seguridad humana sostenible, han sido posible a raíz de un involucramiento y poder participativo de la población. Se ha respetado en buena medida la diversidad cultural, se ha fomentado el diálogo pluricultural-funcional, se ha tenido contacto con los actores sociales dueños de recursos e interacción / observación / estudio con el medio físico local; lo que ha

conllevado a la consideración de técnicas tradicionales óptimas y nuevas, el correlacionar los estatus de los recursos existentes y sus potencialidades, provenientes de grupos minoritarios y diversas localidades.

### *Obstáculos*

Es evidente que en Panamá, la seguridad humana en lo relacionado a lo ambiental, en todas sus etapas afronta para su desarrollo un conjunto de obstáculos, entre los que destaca como de los más influyentes la opresión explotadora ejercida por muchos actores racionales e institucionales, sobre una gama de recursos naturales que hacen peligrar la sostenibilidad de los renovables y no renovables; directa o indirectamente, poniendo en peligro la estabilidad socio-medio natural.

El Estado, como responsable de velar por la condición general de bienestar de la sociedad en su conjunto, requiere seguir mejorando la definición y aplicación de un conjunto de medidas (acciones/normativas) que garanticen un desarrollo integral, la vigencia plena de todos los derechos humanos universales, el acceso a los procesos y ejercicio del poder, conservando el respeto mínimo del derecho a la autonomía individual / colectiva. Solo por señalar algunos casos específicos, actualmente son visibles: sobre-estímulo olfatorio (hiposmias generales y selectivas), sobre-estímulo auditivo (hipoacusias y disanacusias sociales). Estos ejemplos, reflejan un nivel de incongruencia socio-ambiental y sobre todo, nuevos riesgos ambientales que generan cambios sensoriales en los ciudadanos de Panamá sin descartar, las perturbaciones que se hacen sobre el medio ambiente.

Hace falta invertir más en la generación de espacios de investigación interdisciplinaria, orientado a temas ambientales específicos, por medio de estudios de caso concretos. Aunado a la falta de mayor inversión económica, que limita la investigación científica, problemas sociales como la pobreza que en Panamá presenta los siguientes niveles: pobreza no extrema 20.5% y pobreza extrema 16.7% (MEF, 2005); y el desempleo, cuya tasa en 2008 se situó en 5,6% (Contraloría General de la República, 2009) son temas colaterales que inciden en la no óptima ejecución de las políticas públicas y/o estrategias de desarrollo vinculadas a la relación ambiente – seguridad humana.

A pesar de los avances significativos sobre la vinculación ambiente-seguridad humana, que pueden catalogarse como preventivos-incipientes, en Panamá; existe incapacidad operacional relativa, reactiva- efectiva-rápida, en términos de recursos materiales para hacer frente a eventualidades de fenómenos naturales como sismos e inundaciones y; de otra índole, como epidemias virales / ataques terroristas biológicos. Entonces se entiende que el Estado, en términos de nivel de fortaleza (seguridad positiva/negativa) vinculado a lo ambiental, denota a través del análisis hecho, una seguridad positiva baja tendiente a fortalecerse.

### **Bibliografía**

Aguilera Klink, Federico (1998). *Economía y medio ambiente: un estado de la cuestión*. Editorial Biblioteca Nueva, S. L., España.

Autoridad Nacional del Ambiente (2009). *Compendio Estadístico Ambiental 2004-2008*. Panamá.

Bachelet Jeria, Michelle (2003). *“La seguridad en América Latina: desafíos y oportunidades tras los atentados contra Estados Unidos”* En: La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre. Francisco Rojas Aravena (editor). P&SA / FLACSO- Chile / Woodrow Wilson Center / Nueva Sociedad. Venezuela.

Carpenter, Stanley (1997). *“Desarrollo y Sostenibilidad Fuerte”*. En: ¿Sostenible?: Tecnología, Desarrollo Sostenible y Desequilibrios. Editorial Icara & Antrazyt.

España.

Cifuentes Medina, Edelberto (1999). "*Hacia una cultura ecológica*" En: Enfoque Sobre el Desarrollo Sostenible. Editorial Serviprensa C.A. Debate N° 47. FLACSO, Guatemala.

Contraloría General de la República de Panamá (2009). Informe del Contralor al 1° de marzo de 2009. En: [http://www.contraloria.gob.pa/archivos\\_informesdelc/Informe\\_Contralor1marzo2009/03.htm](http://www.contraloria.gob.pa/archivos_informesdelc/Informe_Contralor1marzo2009/03.htm). Consultado 16/05/2009.

Constitución Política de la República de Panamá (1972), reformada por los Actos Reformatorios N° 1 y N° 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983; por los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N° 2 de 1994; y por el Acto Legislativo N° 1 de 2004.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales –CRIES- (2004). *Paz Seguridad y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe: una introducción*. Programa "El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe 2003-2005". Buenos Aires, Argentina.

Fredrik, Barth (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. Fondo de Cultura Económica, México. P. 17.

Leff, Enrique et. al. (1997). *Teoría y Praxis en la Formación Ambiental*. Editorial Fondo de Cultura. México.

Martínez Alier, Joan (1993). "*Valoración Económica y Valoración Ecológica*". En: *Hacia Una Ciencia de los Recursos Naturales*. José Manuel Naredo y Fernando Parra, compiladores. Editorial Siglo XXI. España.

Martínez Alier, Joan y Roca Jusmet, Jordi (2003). *Economía Ecológica y Política Ambiental*. Primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica. México.

Ministerio de Economía y Finanzas -MEF- (2005). *La Pobreza en Panamá. Encuesta de Niveles de Vida -2003. Principales resultados*. Panamá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-(1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. PNUD / FCE. México.

Rojas Aravena, Francisco (1999). *Cooperación y seguridad internacional en las Américas: ¿nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?* En: *Cooperación y Seguridad internacional en las Américas*. P&SA / FLACSO-Chile/Woodrow Wilson Center / Nueva Sociedad. Venezuela.