

La Seguridad Multidimensional

Hugo Palma

El encanto de las palabras

- Hay palabras que poseen enorme atractivo: amor, patria, etc.
- "Seguridad" es un bien deseado por todos y para todo
- Problema. Seguridad quiere decir muchas cosas. Es, al igual que riesgo, amenaza o defensa una voz esencialmente polisémica
- ¿Cuántas veces usamos diariamente la palabra seguridad para referirnos a cosas totalmente diferentes?

DRAE. Seguridad - Interesados ir a Google

- Del lat. *securitas, -ātis*.
- **1.** f. Cualidad de seguro.
- **2.** f. Servicio encargado de la **seguridad** de una persona, de una empresa, de un edificio, etc. *Llama a seguridad*.
- **3.** f. desus. Fianza u obligación de indemnidad a favor de alguien.
- **seguridad activa**
- **1.** f. Transp. **seguridad** que proporciona un conjunto de mecanismos, características o prestaciones de un vehículo cuya función es evitar o prevenir accidentes. *La seguridad activa del vehículo incluye un sofisticado sistema de frenos*.
- **seguridad ciudadana**
- **1.** f. Situación de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas de orden público.
- **seguridad jurídica**
- **1.** f. Cualidad del ordenamiento jurídico que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación.
- **seguridad pasiva**
- **1.** f. Transp. **seguridad** que proporciona un conjunto de mecanismos, características y prestaciones de un vehículo cuya función es proteger a los ocupantes en caso de accidente. *La bolsa de aire es un elemento de la seguridad pasiva*.
- **seguridad social**
- **1.** f. Sistema público de prestaciones de carácter económico o asistencial, que atiende necesidades determinadas de la población, como las derivadas de la enfermedad, el desempleo, la ancianidad, etc.
- **de seguridad**
- **1.** loc. adj. Dicho de un cuerpo o fuerza de las Administraciones públicas: Que vela por la **seguridad** de los ciudadanos. *Agente de seguridad*.
- **2.** loc. adj. Dicho de un mecanismo: Que asegura su mejor funcionamiento. *Cerradura de seguridad*.
- **anillo de seguridad cinturón de seguridad distancia de seguridad guardia de seguridad lámpara de seguridad etc.**

Constitución política del Perú

- Artículo 163. "El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional"
- ¿Qué quiere decir "la seguridad de la nación"? ¿Es la seguridad nacional o sea la defensa del Estado y el territorio; especialmente contra la clásica amenaza externa? 1980 el mejor momento de la Defensa Nacional
- El año 2009, una ley aprobada por insistencia del Congreso creó el "sistema de seguridad y defensa nacional". Nadie ha propuesto las modificaciones constitucionales que harían la concordancia
- We have reached a higher level of confusion

La inseguridad clásica

- Desde los orígenes de la especie, el conflicto de los clanes, las tribus, los pueblos, las naciones y los estados ha representado inseguridad personal. Sin embargo, importaba muy poco
- Desde la creación de estados, la seguridad ha sido esencialmente tema de relaciones internacionales: guerra y paz; agresión y defensa; imperialismo y expansionismo; todo ello vinculado al poder militar. Algunos la llaman “alta política”

Siglo XX y Guerra Fría. El fin de la historia

- El siglo XX como paroxismo del conflicto. Guerras Mundiales, descolonización, armas atómicas, Guerra Fría o división del mundo en bloques,
- Creciente codificación del derecho internacional y solución pacífica de controversias. fracasos y logros
- Fukuyama. El fin del historia. Final de la Guerra Fría. La gobernabilidad democrática y la economía abierta. Mundo unipolar?
- La expectativa mundial post Guerra Fria, la imparable globalización y las nuevas dificultades

- Globalización conflictiva

- El mundo vive en la simultaneidad, la instantaneidad, la conectividad y la informatización. Las “nuevas amenazas” de las cuales varias no son nada nuevas, se hacen más presentes
- Turbulencias por las relaciones económicas injustas internacionales e internas, violentas crispaciones identitarias, agresión cultural y religiosa, violaciones de los derechos humanos, multiplicación de conflictos internos.
- Muchos fenómenos son globales. Ej. medio ambiente, cambio climático, conflictos, pobreza y desarrollo, refugiados y delitos, migración, deforestación, alimentación, contaminación etc. Sus impactos múltiples y ningún Estado puede atenderlos por si solo.
- Los fenómenos políticos, económicos y sociales se hacen transfronterizos, emergen actores globales de carácter empresarial, tecnológico, religioso, delictivo y otros.

La seguridad humana

- Entre los nuevos conceptos, es uno de los más importantes
- Un Estado seguro con ciudadanos inseguros carece de *sindéresis*. Hoy no tenemos “guerras clásicas” pero la seguridad de las personas es precaria. El conflicto es mayoritariamente interno y con la globalización crecen nuevas formas de violencia y crimen. No es contradictoria con la seguridad nacional; es énfasis
- Operativamente concierne los derechos ciudadanos y libertades fundamentales o sea derechos humanos civiles y políticos. Pero también el tráfico y utilización de armas pequeñas, producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, minas antipersonal, corrupción e impunidad, violencia y el logro del desarrollo humano.

Geografía de la multidimensionalidad

- Las Américas son la región donde más se ha trabajado el tema de la multidimensionalidad
- Desde hace décadas, una serie de compromisos hemisféricos trataron no solamente los temas de la paz y la solución pacífica de controversias sino, crecientemente, cuestiones de tráfico de drogas, armas de fuego, terrorismo, corrupción, minas terrestres antipersonal, desastres naturales, delincuencia transnacional organizada y otras
- Organizaciones subregionales como la Comunidad Andina de Naciones CAN, el MERCOSUR y más recientemente la UNASUR que inclusive ha creado consejos como los de defensa sudamericana, de seguridad y de drogas intentan también trabajar el concepto. Más allá de acuerdos, declaraciones de zonas de paz (tres en América del Sur) declaraciones conjuntas, programas de acción y muchísima retórica más los resultados son muy cuestionables
- El gran éxito latinoamericano, pionero y ejemplo en el mundo, es el tratado de Tlatelolco de proscripción de armas nucleares en América Latina. 2017 Medio Siglo. Ni un solo Tratado regional mas

La paradoja latinoamericana de seguridad

- La región, a pesar de las adquisiciones de armamentos y diferencias fronterizas y políticas, sigue siendo la más pacífica en términos clásicos
- Contrariamente, es una de las más peligrosas y violentas con records mundiales de homicidios y altos niveles de violencia e inseguridad ciudadana. Nuevas amenazas como el sicariato o pandillaje
- La ausencia, ineficiencia y corrupción del Estado frente a la informalidad, la ilegalidad y crimen, producen “Desfronterización” y “territorios desgobernados”

POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMERICA LATINA

- -Democracia de “baja intensidad”, debilidad político-institucional, crisis de representatividad, corrupción. Credibilidad mínima en la política y las instituciones. Tolerancia social con la corrupción y participación en la violencia.
- La actuación “política” en seguridad y defensa es pobre y desinformada. Las “tres propuestas” clásicas o FFAA en las calles y hasta instrucción pre militar
- -Desconfianza y formas de autismo institucional al interior de los países inhiben coordinación efectiva. Al exterior debe añadirse el “soberanismo” y “nacionalismo”. Efectos nefastos por incapacidad de actuar conjuntamente en tiempo real. “Cartas rogatorias” y “exhortos” frente a la modernidad y velocidad delictiva actual.
- En Defensa, las visiones de los Estados siguen siendo “individuales”
- CELAC o UNASUR podrían aportar a las necesidades de hoy?

El rol de la OEA

- Las Américas son un continente diferente. Están aisladas de las grandes masas terrestres y contienen una superpotencia mundial y casi tres docenas de estados con enormes diferencias en territorio, población, nivel de desarrollo, intereses políticos y económicos, sistemas de gobierno, cultura y otras
- Desde finales del siglo XIX la expansión y consolidación territorial, política, económica y estratégica y tecnológica de Estados Unidos hizo que su actuación hemisférica fuera determinante. Inclusive, se dieron actuaciones de intervención, ocupación militar y presión sobre varios países especialmente en América Central y el Caribe
- Aunque actualmente la situación es muy diferente, la OEA como organización regional esta perdiendo relevancia. Para varios países es sólo expresión de neocolonialismo
- Toca los países latinoamericanos reconocer que sin la OEA, la relación con la gran potencia sería exclusivamente en planos bilaterales, con lo que ello comporta
- Adicionalmente, frente a toda la retórica subregional es en el ámbito hemisférico donde se han concertado los compromisos y mecanismos más funcionales y eficaces en materia de seguridad

OEA Instrumentos Jurídicos

- Dentro de los instrumentos relevantes a la seguridad nacional y la del ciudadano incluyen a la Convención Interamericana de Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales de 1999; la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) en 1997; la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus Protocolos del 2000; la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos Contra las Personas y la Extorsión Conexa Cuando estos Tengan Trascendencia Internacional de 1971; la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de junio de 1991; la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996; el Tratado de Tlatelolco de 1967 para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947; el Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1975; el Mecanismo de Seguimiento de Cumbres Hemisféricas; las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (Williamsburg, 1995, Bariloche 1996, Cartagena 1998, Manaus 2000, Santiago de Chile 2002, Quito 2004, Managua 2006, Banff 2008), las reuniones de Ministros en Materia de Seguridad Pública (octubre 2008 y noviembre 2009), las reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA) (abril 2008, abril 2006, abril 2004, marzo 2002, marzo 2000, marzo 1999, diciembre 1997); la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa)de 1997 de las Naciones Unidas, entre otros.

OEA Mecanismos institucionales

- Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) del Consejo Permanente
- Comisión Interamericana contra el abuso de drogas (CICAD)
- Comisión Interamericana de Puertos (CIP)
- Comisión Interamericana contra el Terrorismo (CICTE)
- Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales
- Fondo Interamericano de asistencia para situaciones de emergencia
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- Junta Interamericana de Defensa (JID)
- Secretaria de Seguridad Multidimensional

La seguridad multidimensional en las Américas - La Declaración de Mexico sobre la Seguridad en las Americas 2003 - Antecedentes

- Ataques terroristas en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001.
- Coincidencia con aprobación en Lima de la Carta Democrática Interamericana. Invocación al TIAR
- Declaración de Bridgetown sobre enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica 2002
- Diversos entendimientos y acuerdos hemisféricos y subregionales Centroamericanos y sudamericanos

La Declaración de México

- En concordancia con la ampliación de sujetos de la seguridad, contenidos y problemas, la conferencia sobre la seguridad en las Américas de la OEA, aprobó el 2003 la “Declaración sobre la seguridad en las Américas” que adopta el concepto de seguridad multidimensional
- El propósito esencial fue reconocer la existencia de problemas y situaciones diferentes para los países del hemisferio y diseñar un marco en que pudieran ser atendidos.
- Esencialmente, distingue dos situaciones. La primera es la salvaguarda de la paz entre los estados, que implica el riesgo del empleo de la fuerza militar y exige para su tratamiento el respeto irrestricto al derecho internacional y sus obligaciones contenidas en la carta de Naciones Unidas, la carta de la OEA y otras fuentes de derecho internacional.
- La segunda es la incorporación de retos, desafíos y preocupaciones de los países cuya materialización no implica el uso de la fuerza militar y que se detalla en temas sumamente diferentes. Aquí, la propuesta fundamental es la adopción y puesta en práctica de formas inéditas de cooperación entre los Estados

Sustentación

- Ampliación del sujeto de la seguridad; del Estado a las personas. Ampliación del contenido: del conflicto armado clásico a variadas amenazas y problemas. Incorporación de vocablos como retos, riesgos, desafíos, amenazas y preocupaciones

Reconocimiento de las diferencias regionales y entre estados y de las distintas percepciones de inseguridad. Ejemplo: Estados Unidos y los pequeños estados insulares del Caribe. Brasil y Costa Rica. Los casos de Colombia, Venezuela, delincuencia en América Central, el mundo andino, pobreza y violencia urbana, etc.

Formulaciones sustantivas

La declaración establece que “El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana...

Considera para ello que “... la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.....” hacen parte de este concepto

- “Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales...Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente.”
- Por ello, la seguridad incluye ahora “...problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales” o inclusive “asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil”

Relación de "nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa"

- “ El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas; la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; - Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; La trata de personas; Los ataques a la seguridad cibernética; La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.”

Conveniencia de la seguridad multidimensional

- La gravedad y complejidad de las amenazas de hoy ha promovido mayor conciencia en el Estado y la ciudadanía de la necesidad de trabajar mas y mas coordinadamente
- Esto exige el involucramiento de actores del gobierno central, autoridades sub estatales, y sectores sociales y empresariales incluyendo las iglesias y medios de comunicación, en esquemas de responsabilidad y coordinación debidamente establecidos. Sin ello, cada uno continuará con su inercia, inhibiendo la formulación de las políticas más adecuadas, el alcance y la evaluación de sus resultados, el mejoramiento general de las operaciones, la aplicación de correctivos y la adaptación a circunstancias cambiantes

Funciones necesarias y medibles y actores

- Dirección política, determinación de responsabilidades, información, previsión, comunicación, coordinación, formación, medición, gestión, apoyo, recursos y supervisión
- Actores. Jefatura del Estado y/o del gobierno, ministerios como interior, justicia, defensa (FFAA), economía, relaciones exteriores. Instituciones como policía, poder judicial, prisiones, aduanas, control de fronteras y recaudación de impuestos.
- También tienen responsabilidades otros Ministerios como Salud, Educación, Transportes o Vivienda o los sectores empresariales, seguridad privada, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas y de formación

Consideraciones críticas

- Debe examinarse cuales serían las preocupaciones y otros diferentes de las nuevas amenazas; ya que el texto de la Declaración no lo especifica. Las amenazas a la seguridad física de las personas pueden provenir de intencionalidad delictiva, fenómenos naturales o niveles de desarrollo

Existe riesgo en "securitizar" problemas de distinta naturaleza o sea convertirlos en temas de seguridad. Recuérdense las numerosas acepciones del vocablo seguridad. Al declarar un tema como de "seguridad" asciende entre las prioridades del Estado, se le sustrae de su ámbito natural dentro de la estructura del Estado y asume carácter de reservado, haciéndolo menos transparente y hasta susceptible de uso autoritario y, finalmente, asignarlos a la competencia de los sectores de seguridad pública o defensa.

La Militarización de la Seguridad

- En varios países de América latina se considera que las Fuerzas Armadas deben tener participación más o menos amplia en tareas de seguridad interior. Esta aceptación viene creciendo correlativamente a la mayor percepción de amenaza para las personas
- La considerable ignorancia de la gran mayoría de políticos en materia de seguridad y defensa, los lleva a proponer la actuación de las Fuerzas Armadas en muchos temas de seguridad, por estar rápidamente disponibles, por sus capacidades operacionales y porque suelen gozar de imagen eficiente en la población. Al hacerlo, no tienen en cuenta que hay diferencias de naturaleza y funciones, procesos de formación y fines específicos entre la Policía y las Fuerzas Armadas
- De hecho, en muchos países de América Latina y otros del mundo en desarrollo las fuerzas armadas vienen participando en actividades de seguridad interior. Inclusive, frente a la inoperancia de sectores del Estado la población reclama su participación en muy variadas tareas de desarrollo que no son intrínsecas a su función esencial
- Esto es especialmente relevante en países con escasa institucionalidad política. Venezuela: hay generales y almirantes responsables del pollo, papel higiénico, verduras, pañales, etc.

Dificultades para su aplicación

- El número, la complejidad y la diferencia de los temas incorporados, revela la casi insalvable limitación del vocablo “seguridad” uno de los más polisémicos. Las calificaciones de multidimensional, integral, humana, suficiente, etc. confirman la dificultad
- -Héctor Saint Pierre: “La ‘multidimensionalidad’ como enfoque o adjetivo general de la seguridad es heurísticamente infértil, analíticamente inadecuado y operacionalmente peligroso”
- -Juan Rial: “La capacidad de traducir operativamente un concepto tan vasto es baja y además puede conducir a caminos no deseados”. Recuerda la “Doctrina de Seguridad Nacional” de los años sesenta.

Seguridad y Corrupción

- La corrupción es el hilo conductor y la principal fuente de inseguridad. Siendo generalizada en América Latina, será imposible lograr resultados sin la reducción drástica de la corrupción. Sobran ejemplos
- Al no aplicar la ley a los delincuentes y más bien proteger sus actividades, es el recurso favorito de la delincuencia nacional o transnacional organizada. Es más fácil, discreto y efectivo que matar
- Su infiltración en la política, las instituciones del Estado y las prácticas empresariales y de amplios sectores de la población es profunda e inocultable.
- La altísima expectativa de impunidad, posible por la corrupción, es el mayor aliciente de muchos delitos
- Banco Mundial: cuesta 9% del PBI regional
- Debe urgentemente ser reubicada como tema de la más alta prioridad

Continuidad o cambio?

- Es lamentable que La Declaración sobre la Seguridad en las Américas no haya recibido de los Gobiernos la atención y acción que requería. Por ahora los retos parecen insuperables. La inercia, burocratización, corrupción, ignorancia, irresponsabilidad, debilidad y falta de voluntad no desaparecerán por la retórica imperante.
- Es indispensable que gobiernos y sociedades de América Latina asignen mayores prioridad, esfuerzos y recursos a la seguridad
- Vista la dimensión de nuestros problemas de seguridad; Estamos obligados a continuar enunciando elevados propósitos pero carentes de resultados o estamos dispuestos a realizar un cambio radical político, institucional, social y cultural?