

# SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL: “ENFRENTANDO NUEVAS AMENAZAS”

## MULTIDIMENSIONAL SECURITY:” FACING NEW THREATS “

---

Recibido: 01 / 09 / 2015      Aprobado: 09 / 11 / 2015



Adam Blackwell

Adam Blackwell tiene una Maestría en Administración de Empresas (MBA) del Henley Business School en Inglaterra. Especialista en seguridad multidimensional, manejo de programas, y mediación de conflictos, entre otros. Actualmente es el Secretario de Seguridad Multidimensional en la Organización de los Estados Americanos en Washington, D.C y Presidente del Consejo Meta de la Economía Ilícita para el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés). Bachiller en Ciencias Políticas de universidades en Canadá y Estados Unidos, posee diplomados de desarrollo ejecutivo, incluyendo uno en Queens University y otro en Harvard University. Tiene un MBA Honoris Causa de Canadian/Dominican University. Durante su carrera, el Embajador Blackwell ha participado y dirigido múltiples misiones de observación electoral y también ha recibido distintos honores y reconocimientos. Asimismo, contribuyó y apoyó en la coordinación del reporte de Drogas de la OEA del 2013.

## RESUMEN

El artículo “Seguridad Multidimensional: “Enfrentando Nuevas Amenazas” fue inicialmente un discurso dado por el Embajador Adam Blackwell en un diálogo para la elaboración del Libro Blanco de la Defensa de la República de Argentina. En esta ponencia, el Secretario Blackwell se enfoca en temas de defensa y seguridad multidimensional, llamado a ambos pilares importantes para la manutención del ordenamiento interno de los países de las Américas. De igual manera, el Secretario Blackwell resalta la importancia de un enfoque colectivo a nivel regional basado en protocolos y medidas de confianza, los cuales la Organización de los Estados Americanos, y la Secretaría de Seguridad Multidimensional en específico, promueven para aumentar la confianza en temas militares.

Palabras claves:

Defensa, seguridad, declaración sobre Seguridad en las Américas, Fuerzas Armadas, seguridad multidimensional.

## ABSTRACT

The article “Multidimensional Security:” Facing New Threats “was initially given by Ambassador Adam Blackwell in a dialogue for the drafting of the “white Paper” on Defence of the Republic of Argentina discourse. In this paper, the Secretary Blackwell focuses on defense and multidimensional security, called the two important pillars for the maintenance of internal order of the countries of the Americas. Similarly, the Secretary Blackwell highlights the importance of a collective approach based on regional confidence-building measures and protocols, which the Organization of American States, and the Secretariat for Multidimensional Security in particular, promote to build confidence on issues military.

Keywords:

Defense, security, declaration on security in the Americas, Armed Forces, multidimensional security

## TEMA A DESARROLLAR

Para abordar el tema de defensa y seguridad en las Américas, el referente obligado es la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” aprobada hace ya más de diez años por la totalidad de los Estados de las Américas. La circunstancia que ese documento haya sido aprobado por los Estados Miembros de la OEA, porque ello le confiere un valor jurídico superior al de cualquier otro documento sobre temas de defensa y seguridad generado en cualquier otro ámbito multilateral.

La visión y el concepto “Seguridad Multidimensional,” que se sitúa en el corazón de esa Declaración, se centra en el ser humano y constituye una suerte de versión hemisférica, americana, del concepto “seguridad humana” desarrollado en el ámbito de las Naciones Unidas.

Esta nueva visión o, para ser consecuente con la convocatoria a este panel, este nuevo “énfoque,” establece con toda claridad la existencia de amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio. Las amenazas tradicionales son aquellas que derivan de la agresión de la que pueden ser objeto nuestros países y nuestros ciudadanos por fuerzas externas. Se trata, en consecuencia, de aquellas materias asociadas en definitiva a la defensa nacional. Las nuevas amenazas o “amenazas emergentes” como también se las denomina, comprenden a su vez un abigarrado conjunto de posibilidades que se originan en distintos ámbitos sociales que van desde la seguridad pública a la salud o la exclusión social y de las cuales son también responsables nuestros Estados. El gran mérito y la condición orientadora del concepto Seguridad Multidimensional, radica en su capacidad de ofrecer una visión coherente e integral del

conjunto de las amenazas a la seguridad que nuestras naciones y nuestros ciudadanos deben enfrentar y la manera igualmente integrada y coherente de hacerlo.

Esta integración y coherencia, sin embargo, no exime de establecer una muy clara diferenciación entre los actores estatales encargados de protagonizar la respuesta a los distintos tipos de amenazas. La respuesta estatal a las amenazas tradicionales, aquellas que conciernen a la defensa nacional, tiene como actores a las Fuerzas Armadas, en tanto que las nuevas amenazas son enfrentadas por otros actores estatales de diferentes especialidades, con preparaciones y competencias profesionales distintas de las anteriores.

El reconocimiento de nuevos tipos de amenazas y no sólo tradicionales, en su momento, fue el claro reflejo de la preocupación de los Estados por atender amenazas emergentes a la seguridad, como el narcotráfico, el crimen cibernético o la necesidad de protección de infraestructuras críticas. Con relación a muchas de estas amenazas se debe reconocer que vivimos en un mundo globalizado e hiperconectado y que los avances e implicaciones positivas de la innovación tecnológica, las comunicaciones y el transporte, también han permitido y fortalecido las redes del crimen permitiéndole estar en constante mutación.

Las nuevas capacidades desarrolladas por la actividad criminal han llevado, en algunos países de las Américas, a desarrollar por parte de los Estados un enfoque de su propia seguridad que incluye la cooperación de las Fuerzas Armadas en la tarea de contención y represión del crimen.

Es un escenario no deseado pues, como se acaba de señalar, entre las actividades de defensa y las de seguridad

pública existen diferencias y especificidades que deben preservarse en función de la coherencia del propio Estado. El involucramiento de las Fuerzas Armadas en la represión del crimen ya es, sin embargo, una realidad en muchos países de la región y en algunos de ellos, como México o Colombia, ese involucramiento incluso ha significado cientos de bajas entre las filas de las Fuerzas Armadas, incluidos oficiales de la más alta graduación.

Estas políticas han sido duramente criticadas, dentro de los mismos países, en otros Estados, o bien por organizaciones no gubernamentales que defienden temas de derechos humanos. Se trata sin duda de una materia que debe ser analizada con mucho cuidado y atención, a objeto de identificar la solución justa que permita incrementar las capacidades de los Estados en el combate al crimen y la violencia, sin desnaturalizar la función de las instituciones cuya función esencial es la defensa nacional.

A modo personal he de decir que no comparto la aprobación de un rol permanente de las Fuerzas Armadas en los temas de Seguridad Pública. Tampoco estoy a favor de la militarización de la policía. La misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) – órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos– insta a que como principio general la Policía no debe ser suplantada en su tarea por las Fuerzas Armadas. Para dar un ejemplo, la Comisión recomienda con énfasis “que las Fuerzas Armadas no sean empleadas en la tarea de hacer cumplir la ley particularmente en áreas tales como la investigación de crímenes comunes y la ejecución de arrestos, que por su especialidad, complejidad y su contacto con la sociedad, debe ser responsabilidad de un cuerpo policial debidamente instruido y especialmente respetuoso del Derecho.”

Pero, por supuesto, cada Estado enfrenta circunstancias distintas, cada Estado tiene sus respectivos entes de seguridad con roles específicos y es necesario considerar y estudiar cada caso particular. Por esta razón, la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA encargó un estudio a la Junta Interamericana de Defensa con el fin de revisar y crear un inventario de las prácticas actuales por parte de los Estados sobre el tema.

El Informe, elaborado y publicado en el 2012, reveló –para nuestra sorpresa– que en todos los Estados de la región que cuentan con Fuerzas Armadas, éstas se encuentran, de una u otra manera y con arreglo a sus propios marcos institucionales, involucradas en asuntos de seguridad pública. En algunos países se reflejó una mayor profundización de las responsabilidades de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública sin que disminuyera el nivel de adiestramiento para la defensa del territorio, este involucramiento se dio en la mayoría de los casos en relación al combate al narcotráfico. En otros esa actuación de las Fuerzas Armadas en materias de seguridad pública sólo puede ocurrir en el marco de estados de excepción constitucional.

En este tema interoperabilidad y protocolos son absolutamente fundamentales. Un buen ejemplo de ese enfoque lo aporta Honduras. En ese país las Fuerzas Armadas apoyan a la fuerza pública en temas operativos y, en vista de ello y como han declarado las propias autoridades hondureñas, se han visto forzados a crear medidas de confianza y protocolos para coordinar la actuación entre estas instituciones. Para ese efecto se ha constituido una Inspectoría de la Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional (Fusina), acordada por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad. De igual manera en Honduras se ha creado un destacamento especial del Ejército, llamado precisamente Policía

Militar de Orden Público, para actuar específicamente en materias de Seguridad Pública en coordinación con la Policía Nacional.

México es otro ejemplo de una situación en la que, ante una deficiencia marcada por parte de las fuerzas de seguridad pública para enfrentar el narcotráfico, se optó por las Fuerzas Armadas para actuar directamente en ese frente y para apoyar la renovación de la policía. Hoy en día, bajo coordinación estrecha con la Procuraduría de Justicia y los órganos policiales, las Fuerzas Armadas de México continúan apoyando en algunos temas de inteligencia y seguridad.

Aún con los problemas de carácter institucional que puede llegar a representar, la circunstancia anterior es expresión de un fenómeno nuevo y positivo: en el marco de la visión inclusiva del conjunto de problemas y situaciones que constituyen amenazas para la seguridad, que es propia del concepto de Seguridad Multidimensional, se ha promovido y facilitado la acción conjunta de instituciones y actores sociales para enfrentarlas. El carácter multidimensional del peligro que enfrenta la seguridad ha llevado a una mayor consciencia acerca de la necesidad de reacción conjunta y coordinada de instituciones como los ministerios de Defensa, de Relaciones Exteriores, de Seguridad o Interior, de Economía o Desarrollo, de Obras Públicas y otros. Junto con ello se está adquiriendo consciencia, también, del carácter crecientemente imprescindible de la colaboración de la sociedad civil organizada, como soporte y complemento de la acción institucional.

Para mencionar sólo la interconexión e interoperabilidad entre las instituciones, se debe recordar que hoy las instituciones de la defensa están directamente involucradas en actividades tendientes a consolidar la confianza mutua y

por lo tanto la estabilidad en las relaciones entre los países. El objetivo último de este seminario internacional, un “Libro Blanco de la Defensa Nacional”, es justamente expresión de ese fenómeno. Y también son expresión del mismo fenómeno la información y justificación de las adquisiciones de armamentos, la realización de ejercicios militares conjuntos y la participación coordinada en operaciones de paz. Del mismo modo existen otras actividades para las cuales las Fuerzas Armadas están altamente capacitadas y que fortalecen la noción que ellas están insertas en la sociedad, no sobre ella o debajo de ella. Esas capacidades no son siempre aprovechadas por los Estados y dicen relación con la posible contribución de estas instituciones al desarrollo de la infraestructura física, a la integración de regiones apartadas, su intervención en situaciones de catástrofe, su contribución al desarrollo científico y tecnológico y la participación en campañas sanitarias y de alfabetización, entre otras.

A nivel regional, y como indica el tema de este panel que habla de “integración regional en defensa,” en la OEA insistimos en protocolos y medidas de confianza mutua para temas militares, ya que para efectos de afianzar el proceso de integración y cooperación es de fundamental importancia la promoción de la confianza entre los países. Para ello son un instrumento esencial las llamadas “Medidas de Confianza Mutua.” Está de más explicar que en el ámbito militar estas medidas están destinadas a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones que, por sorpresa o error, produzcan una crisis. Tienen, en consecuencia, una función básicamente preventiva.

Desde la SSM/OEA instamos a los Estados del Hemisferio a reportar e informar sobre medidas de confianza mutua, basados en una lista sobre Medidas de Fomento de

la Confianza y de la Seguridad. Entre éstas medidas cabe mencionar la notificación y observancia de los ejercicios combinados y las operaciones de rutina. También, de ser considerado necesario por los Estados, participar en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, incluyendo el suministro e intercambio de información sobre producción nacional de armas convencionales. Otra medida dice relación con nuestro tema: elaborar e intercambiar documentos sobre política y doctrina de defensa,

es decir libros blancos de defensa. Otra más es fortalecer la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades policiales, judiciales y militares de los Estados vecinos, de acuerdo con su situación fronteriza. Cada año se celebra un Foro de Medidas de Confianza en el que Argentina ha estado muy bien representada; el próximo Foro va precisamente a celebrarse en el primer trimestre del 2015.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blackwell, A. (May 1, 2013). *Multidimensional Security Perspective*. OAS. Retrieved from [http://www.oas.org/es/ssm/docs/speeches/speechAB\\_Calgary\\_5-1-2013\\_final.pdf](http://www.oas.org/es/ssm/docs/speeches/speechAB_Calgary_5-1-2013_final.pdf).

Blackwell, A. (June 22, 2015). *10 Years of Multidimensional Security*. Wilson Center. Retrieved from <https://www.wilsoncenter.org/publication/10-years-multidimensional-security>.

Blackwell, A. (May 12, 2015). *Enfoques situacionales de la delincuencia y la violencia: el caso de Latinoamérica*. Wilson Center. Retrieved from <https://www.wilsoncenter.org/>

[publication/situational-approaches-to-crime-and-violence-case-study-latin-america](#).

OAS. (October 2003). *Declaration on Security in the Americas*. Retrieved from <https://www.oas.org/en/sms/docs/DECLARATION%20SECURITY%20AMERICAS%20REV%201%20-%2028%20OCT%202003%20CE00339.pdf>

OAS. (2015). "Secretariat for Multidimensional Security: About Us." Retrieved from [http://www.oas.org/en/sms/sms\\_secretaria.asp](http://www.oas.org/en/sms/sms_secretaria.asp).