

CAPÍTULO 3

Riesgos y amenazas para la seguridad multidimensional

*Marjorie Gallardo Castañeda**

Introducción

En el 2016 el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra publicó el libro *La Seguridad de Chile: los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*, en este texto la autora desarrolló dos artículos relacionados con los conceptos de seguridad y amenazas. En el primer artículo se abordó el concepto de Seguridad Multidimensional, donde se identifica que, a fines de los 80, y como producto del fin de la Guerra Fría, emerge una nueva noción de seguridad relacionada con la insuficiencia de la dimensión militar para solucionar los problemas y enfrentar nuevas amenazas.

La dimensión militar fue uno de los elementos clave de los enfoques de seguridad nacional y de seguridad colectiva que se habían desarrollado hasta entonces; en este sentido, el bienestar de un Estado estaba dado por las capacidades ofensivas y defensivas que le permitieran proteger al territorio y población. Es así como académicos visionarios comienzan a avizorar en el ocaso del siglo XX algunas transformaciones en los conceptos de amenaza, seguridad y defensa. Richard Ullman propone redefinir el concepto de amenaza entendiéndola como “toda acción o seguidilla de acciones que: [1] amenaza con perjudicar la calidad de vida de los habitantes de un Estado de manera drástica y en un período relativamente corto de tiempo; o bien

* Profesora de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Master of Arts in Philosophy: Discourse and Argumentation Studies, Universiteit van Amsterdam, Países Bajos. Investigadora y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. mgallardoc@acague.cl

[2] que amenaza con restringir de manera significativa el rango de opciones institucionales para hacer frente a dicho acto, restricción que puede ser tanto para el Estado como para actores no estatales, es decir, empresas, individuos, grupos de interés y otros” (1983: p. 133). Consecuente con la inquietud anterior, Barry Buzan pone de manifiesto la necesidad de agregar a la conceptualización de seguridad nuevas dimensiones que complementen a la militar, como “la dimensión política, la económica, la social y la medioambiental” (Buzan, 1991: pp. 432-433). De esta manera cambia el objeto referente de seguridad del Estado al ser humano, volviendo el concepto un fenómeno más complejo de abordar.

La noción de *Seguridad Multidimensional* es reconocida por la Organización de Estados Americanos mediante la Declaración sobre Seguridad en las Américas, firmada el 28 de octubre del 2003 en Ciudad de México. Allí se establece que esta concepción de seguridad será adoptada por los países del hemisferio y que estos se comprometen a promover la cooperación para enfrentar una nueva concepción de amenaza, caracterizada como de naturaleza diversa y alcance multidimensional. En este sentido, los Estados firmantes identifican que “el concepto y los enfoques tradicionales de seguridad deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (Organización de Estados Americanos, 2003: 3).

Como se aprecia, el enfoque de seguridad multidimensional permite enfrentar de mejor manera los desafíos y problemas concebidos hoy como riesgos y amenazas. Sin embargo, la multiplicidad de dimensiones que considera esta visión amplía los límites del concepto y puede ocasionar, en primer lugar, que cualquier problema sea visto como una amenaza a la seguridad¹ y, en segundo lugar, apremia a la defensa con el despliegue de medios militares para resolver situaciones que podrían ser abordadas institucionalmente.

Considerando lo anteriormente planteado, en el presente artículo se pretende dar respuesta a las interrogantes: ¿Cuáles son los riesgos y amenazas de la seguridad multidimensional? y ¿Cómo las transformaciones estratégicas globales podrían impactar en la concepción de estos conceptos? Para responder estas preguntas en la primera parte del trabajo se realizará una revisión a Declaraciones y Estrategias de Seguridad de países relevantes para el contexto occidental, con el fin de identificar y diferenciar los riesgos y amenazas que afectan hoy a la noción de seguridad predominante. En la segunda parte se determinará el impacto de las transformaciones estratégicas globales en los riesgos y amenazas a la seguridad multidimensional. Finalmente se extraerán algunas conclusiones del análisis realizado.

¹ Fenómeno conocido como *securitización*.

Riesgos y amenazas a la seguridad multidimensional

El siglo XXI comenzó con una coyuntura histórica abrupta: el atentado a las Torres Gemelas en septiembre del 2001, el que evidenció un cambio en el concepto de amenazas e impactó en la noción de seguridad. Atrás quedó para el mundo occidental la amenaza visualizada en la figura de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y sus países aliados. Con el derrumbe televisado de las torres del World Trade Center quedaba de manifiesto que el terrorismo era un nuevo tipo de amenaza de carácter transnacional. Desde aquel entonces el mundo político y académico comenzó a discutir en torno a la emergencia de nuevas tendencias, actores y fenómenos con el fin de definir cuál es el enfoque de seguridad que se debiera adoptar para hacer frente a los riesgos y amenazas del nuevo siglo.

A continuación revisaremos los planteamientos de seguridad de los referentes más relevantes para Occidente.

En primer lugar, y tomando en consideración lo establecido en la Declaración de Bridgetown firmada el 2002, los Estados Americanos acuerdan al año siguiente la Declaración sobre Seguridad en las Américas donde se establece la necesidad de adoptar el enfoque de Seguridad Multidimensional para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Sin embargo, el documento no distingue con precisión cuáles de ellos serán considerados como riesgos y cuáles como amenazas; en otras palabras, solo hace referencia a la existencia de “amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad hemisférica” (2003, pp. 3-4), las que son sintetizadas en el Cuadro N° 1.

Como se observa, la lista de nuevos desafíos a la seguridad es extensa y de naturaleza diversa. La clasificación propuesta por la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003) trata a preocupaciones, riesgos y amenazas de forma genérica, lo que puede ocasionar confusiones no solo académicas, sino que también en la planificación de la defensa y en la utilización inadecuada de sus medios.

No cabe duda que para hacer frente a dichos desafíos, de forma oportuna y eficiente, se requiere de coordinación y cooperación entre los Estados. Por ello, es fundamental distinguir cuáles de estos fenómenos podrían ser considerados como amenaza por su capacidad para causar daño, cuáles como riesgo por su capacidad para potenciarlo; o bien, cuáles constituyen problemas estructurales. La importancia de distinguir analíticamente estas problemáticas radica en la forma que se implementará para enfrentarlos. En este sentido, se deben desarrollar múltiples capacidades, entre las que cabe mencionar las militares, diplomáticas, institucionales, entre otras.

Cuadro N° 1
Preocupaciones, riesgos y amenazas a la seguridad hemisférica

Criterio analítico de clasificación	Preocupaciones, riesgos y amenazas
Amenazas tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> • Agresión militar estatal²
Nuevas amenazas	• Terrorismo
	• Delincuencia organizada transnacional
	• Narcoactividad
	• Tráfico ilícito de armas
	• Lavado de activos
	• Corrupción y su vínculo con los anteriores riesgos y amenazas ³
	• Acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y su vínculo con el terrorismo
	• Pobreza extrema
	• Exclusión social de amplios sectores de la población
	• Los efectos de estas como factores claves en la estabilidad política y cohesión social
	• Desastres naturales
	• Desastres de origen antrópico
	• Posibilidad de accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos
	• Propagación del VIH/SIDA
• Riesgos a la salud y pandemias	
• Trata de personas	
• Ataques a la seguridad cibernética	

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expresado por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA en la Declaración Sobre Seguridad en las Américas (México, 2003).

² Es importante mencionar que en la Declaración Sobre Seguridad en las Américas no se menciona explícitamente a qué se refieren los Estados firmantes cuando hablan de amenaza tradicional. De lo manifestado, la autora ha interpretado que hacen referencia a una agresión militar estatal.

³ La Declaración sobre Seguridad en las Américas indica con preocupación que existe un estrecho vínculo entre la corrupción y otras amenazas: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcoactividad, tráfico ilícito de armas y lavado de activos. Esta situación hace aún más difícil la tarea de enfrentar complejas amenazas.

En segundo lugar, es importante también revisar lo que plantea la Unión Europea en su Estrategia de Seguridad (2009), coincide en que existen amenazas y desafíos mundiales que enfrentar; sin embargo, a juicio de esta región “agresiones de gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables. En cambio, Europa tiene que afrontar nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles” (p. 30). Es así como los países miembros identifican que las principales amenazas a la región son los fenómenos descritos en los Cuadros N^{os} 2 y 3:

Cuadro N^o 2
Amenazas a la Unión Europea

Principales amenazas
• Movimientos terroristas extremistas
• Proliferación de armas de destrucción masiva
• Conflictos regionales
• Descomposición del Estado
• Delincuencia organizada

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expresado en “Estrategia Europea de Seguridad Consejo de La Unión Europea: Una Europa Segura en Un Mundo Mejor” (Comunidades Europeas, 2009: pp. 30-32).

Cuadro N^o 3
Amenazas a la Seguridad Interior de la Unión Europea

• Ciberdelincuencia
• Violencia en sí misma
• Desastres naturales y causados por el hombre

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expresado en la “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un Modelo Europeo de Seguridad” (Unión Europea, 2010: pp. 13-14).

Los diversos ataques y atentados ocurridos en los últimos años en Madrid (2004), Londres (2005), Paris (2015), Bruselas, Niza y Berlín (2016), Manchester (2017) y Utrech (2018), son hechos que reafirman la necesidad de que los

países que conforman la Unión Europea generen políticas para enfrentar estos desafíos de forma sistémica. En este sentido, es claro que la principal amenaza son los movimientos terroristas extremistas, pero este fenómeno tiene relación con otras amenazas, como la manifestación de conflictos regionales presentes en sectores cercanos al Continente, la delincuencia organizada y la violencia en sí misma. A ello debiera sumarse también las oleadas migratorias provenientes del norte de África.

En tercer lugar se hace necesario también revisar la “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos” promulgada en el primer año de gobierno del presidente Donald Trump. En este documento se pone el énfasis en la idea de que “América está primero” (2017: p. 1) y, a partir de ello, se definen los intereses nacionales que deberán ser protegidos de las siguientes amenazas:

Cuadro N° 4
Amenazas a la Seguridad Nacional de Estados Unidos

Principales amenazas
• Agresiones de actores estatales y no estatales que pueden explotar las vulnerabilidades de los múltiples dominios
• Proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicos, radiológicos y biológicos)
• Organizaciones terroristas
• Ciberataques
• Tráfico de drogas y de humanos
• Organizaciones criminales transnacionales
• Desastres naturales
• Pandemias

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expresado en la “National Security Strategy of the United States of America” (The White House, 2017: pp. 7-14).

Varios aspectos son interesantes de destacar en el análisis de la identificación de amenazas que realiza la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (2017). En primer lugar, al ser este documento representativo solo para un país, la determinación de amenazas es mucho más específica

y directamente relacionada con los intereses a defender. En segundo lugar, la definición de las amenazas se entiende como un fenómeno complejo y que puede ser potenciado por la existencia de otros problemas a la seguridad. Por último, es importante destacar que el documento hace mención explícita a los países y actores que podrían generar amenazas a la seguridad: las organizaciones terroristas jihadistas pueden realizar ataques aislados de alto impacto o explotar las vulnerabilidades; Siria e ISIS podrían usar armas de destrucción masiva; Corea del Norte e Irán podrían generar un ataque de misiles; China y Rusia también son vistos como amenaza debido al gran desarrollo de capacidades militares en el último tiempo.

De la revisión efectuada en este apartado se concluye, en primer lugar, que los países del mundo occidental que han adoptado el enfoque multidimensional de seguridad han identificado que existen fenómenos de diversa índole que pueden afectar a sus intereses nacionales. En segundo lugar, los países resumen los desafíos a los que deben hacer frente sin distinguir cuáles de ellos corresponden a riesgos y cuáles a amenaza. Lo anterior requiere una preparación compleja, la que implica el desarrollo de múltiples capacidades para responder con rapidez a los distintos retos. Por ello es fundamental distinguir analíticamente los conceptos de amenaza, riesgos y otros tipos de desafíos a la seguridad.

En un trabajo anterior titulado “Amenazas y Riesgos a la Seguridad de Chile” (2016, pp. 210-212) la autora del presente artículo diferenció previamente los conceptos de amenaza y riesgo. Al respecto, puntualizó que los elementos esenciales para distinguir una *amenaza* son: provenir de un actor externo con la intención de causar daño, tener un objetivo claro y con capacidad para realizar la acción. Estas características son propias de fenómenos como las agresiones militares estatales, el crimen organizado y el terrorismo.

En cambio, los *riesgos* carecen de la intención de causar daño, tienen una naturaleza latente haciéndose visibles en la contingencia y potenciando los efectos de las amenazas. Un claro ejemplo de este concepto lo es la ocurrencia de desastres naturales.

A los anteriores conceptos se le suman otro tipo de fenómenos de orden interno, los que pueden agravar aún más la ocurrencia de amenazas y riesgos. Ellos son las *vulnerabilidades*, como la falta de infraestructura o la carencia de presencia estatal en algunas regiones del territorio; y los *problemas estructurales* referidos al desarrollo de un país, como la pobreza y la desigualdad socioeconómica.

El ejercicio de distinguir conceptualmente los distintos desafíos que en la actualidad afectan a la seguridad multidimensional es de suma relevancia para planificar estrategias adecuadas y disponer de los medios de la Defensa necesarios para enfrentarlos.

El impacto de las transformaciones estratégicas globales en los riesgos y amenazas a la seguridad multidimensional

El presente acápite está destinado a determinar cómo impactan las transformaciones estratégicas globales a los riesgos y amenazas de la seguridad multidimensional. Para lograr este cometido es fundamental en primer lugar explicitar cuáles son las principales transformaciones estratégicas que se experimentan en el mundo actual.

La noción de transformación estratégica implica la identificación oportuna de cambios históricos relevantes que experimenta la sociedad. No obstante, a diferencia del simple concepto de cambio, el de transformación estratégica conlleva la idea de la emergencia de un profundo proceso social que se hace visible como tendencia capaz de modificar la estructura u orden establecido. En este sentido, una transformación estratégica puede apreciarse en la ocurrencia de varios hechos, fenómenos o coyunturas con características comunes.

De acuerdo con lo anterior, una de las primeras transformaciones estratégicas que se evidencia en la actualidad es la mencionada por Josep Baqués (2018) acerca de la *multipolaridad*. Si bien este concepto fue visionariamente vislumbrado por Barry Buzan en 1991⁴, hoy se ha convertido en una clara transformación estratégica, visualizándose una fragmentación de aquel poder hegemónico detentado por Estados Unidos y la Unión Soviética, en varios actores que hoy poseen algún aspecto de aquel poder: político (Estados Unidos, Unión Europea, movimientos terroristas); económico (Unión Europea, empresas transnacionales); militar (Estados Unidos, Federación Rusa, China, movimientos terroristas); nuclear (Irán, Corea del Norte); social (movimientos sociales de justicia o reivindicación); o tecnológico (Estados Unidos, China, empresas transnacionales).

La multipolaridad como transformación estratégica tiene un directo impacto en las amenazas a la seguridad multidimensional ya que, por un lado, hace visible la existencia de diversos actores internacionales, los que manifiestan y defienden sus propios intereses particulares. Y, por el otro, diversifica también la variedad de problemáticas a enfrentar. Ejemplo de lo anterior se aprecia en la actualidad en las relaciones entre Estados Unidos y países como China, Corea del Norte e Irán, cada uno de ellos se posiciona en el concierto internacional como un actor relevante con la capacidad para exigir el cumplimiento de sus intereses por sobre los del resto.

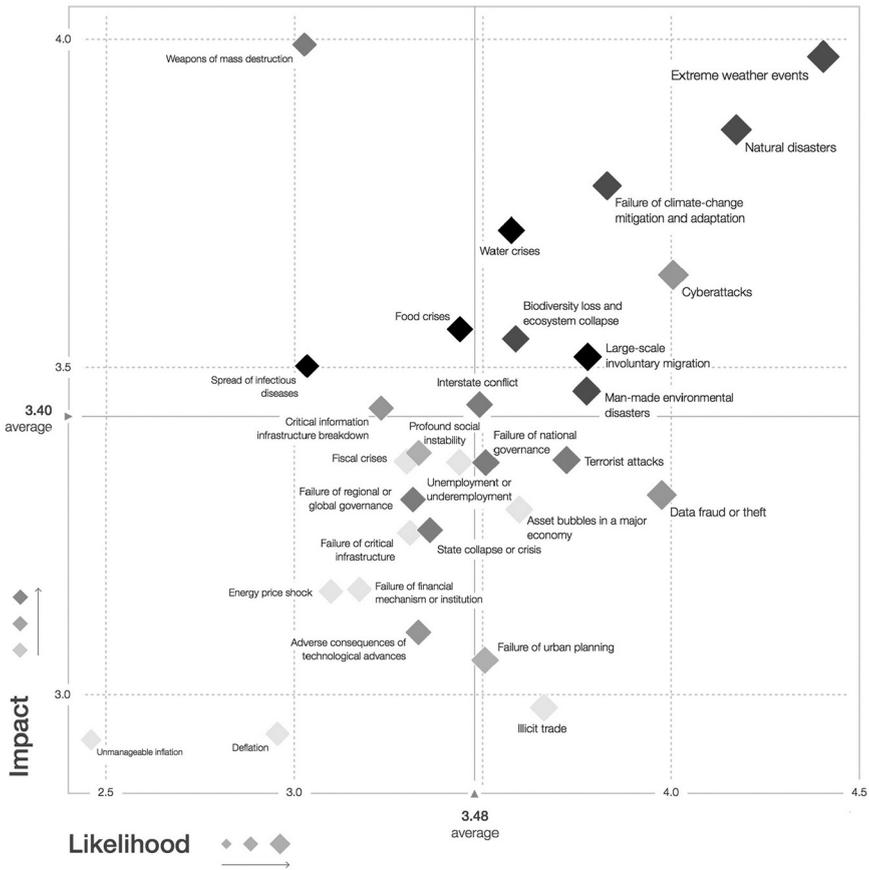
⁴ A su juicio, “Estados Unidos es indudablemente el principal poder en el mundo. Sin embargo, el término superpoder parece ya no apropiado en un mundo multipolar con tantos centros de poder independientes y algunas esferas de influencias” (1991, p. 434).

Esta disgregación del poder en varios Estados ha evidenciado en los últimos años una crisis del multilateralismo mediante una cierta disminución del sentido de compromiso por los acuerdos firmados de diversa índole, ejemplo de lo anterior es visible en el retiro de EE.UU. del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2017), del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (2017), Plan Conjunto de Acción Comprehensiva (2018) y del Tratado Sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio con Rusia (2019); asimismo, en el referéndum del Reino Unido para abandonar la Unión Europea - Brexit (2016); y en el retiro parcial de Irán del Plan Conjunto de Acción Comprehensiva (2019).

Esta conducta deriva, también, en importantes consecuencias para las amenazas y riesgos a la seguridad multidimensional; el World Economic Forum (2018) ha identificado que los fenómenos más preocupantes para la seguridad en la actualidad son los eventos climáticos extremos y el uso de armas de destrucción masiva (ver Figura N° 1). Al respecto, el Foro Económico califica a ambos eventos como de alto impacto y, por tanto, requieren de monitoreo y cooperación en su prevención; sin embargo, sitúa a estas problemáticas en diversas probabilidades de ocurrencia, en otras palabras, los eventos climáticos extremos (junto con desastres naturales y fallas en las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático) son considerados con una alta probabilidad de ocurrencia; en cambio, el empleo de armas de destrucción masiva se estima con una baja probabilidad. Como se aprecia, la situación es de gran preocupación, porque precisamente las amenazas y riesgos más preocupantes a nivel mundial son las que están siendo descuidadas por los mecanismos de cooperación entre países.

La multipolaridad también tiene una estrecha relación con otra transformación estratégica que se evidencia en la actualidad, y es el *aumento de focos de conflicto* en diversas partes del mundo, los que, en su mayoría, se originan por una mayor disgregación del poder sumado a problemáticas no solucionadas en el pasado de índole política, económica, étnica, religiosa o territorial. Esta transformación estratégica asociada a una mayor conciencia de desigualdad ha impactado directamente en la emergencia de grupos o facciones que buscan justicia y reivindicación. Lo expresado potencia fenómenos de violencia y terrorismo que están teniendo un cariz distinto al ya conocido terrorismo proveniente de movimientos yihadistas. En este sentido, Judah Grunstein (World Politics Review, 2019) identifica que existen dos grandes amenazas a las democracias liberales: la legitimación de la violencia política y la normalización de la violencia étnica y sectaria. Ejemplo de ellas son la masacre racial en la iglesia afroestadounidense de Charleston en Carolina del Sur (2015), y la masacre antisemita en la sinagoga de Pittsburgh, Pennsylvania (2018), y el tiroteo en las mezquitas de Christchurch en Nueva Zelanda (2019).

Figura N° 1
Panorama de riesgos globales 2018



Fuente: World Economic Forum (2018, p: III).

Otra transformación estratégica global que se identifica podría tener un impacto en los riesgos y amenazas a la seguridad multidimensional es la mayor *preponderancia de Asia-Pacífico* en la economía mundial y las relaciones internacionales. No cabe duda que la pujanza de la región se debe en gran medida al desarrollo de China, de los 23.995 trillones de dólares del Producto Interno Bruto de la región de Asia-Pacífico, la que abarca a 37 países, China tiene 12.238 trillones de dólares (The World Bank, 2017), es decir, casi el 50% del PIB de la región es producido por el gigante asiático.

La tendencia es aún más evidente al revisar la proyección del crecimiento económico para el 2021, donde se estima que el mundo crecerá 2,8%; algunas de las economías referentes en la actualidad como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón lo harán 1,6%, 1,3% y 0,6%, respectivamente; mientras que la región del Asia oriental y el Pacífico lo hará 5,8%, siendo los países más significativos China (6,0%)⁵, Indonesia (5,3%) y Tailandia (3,9%) (World Bank Group, 2019, p. 4).

El abrumador crecimiento de China y de la región de Asia-Pacífico, posiciona a los países de la zona como actores relevantes en las relaciones internacionales. Al respecto, Joseph Nye ha reflexionado en sus últimas publicaciones acerca de cómo China logró implementar una estrategia inteligente y transformó, en corto tiempo⁶, el poder duro (*hard power*) en poder blando (*soft power*), primeramente, con el fin de no amenazar a sus vecinos y evitar instarlos a formar coaliciones que tensionarían el balance de poder en la región; para Nye si China “puede acompañar su crecimiento [económico y militar] con un incremento en su poder blando, puede debilitar los incentivos para armar esas coaliciones” (2017, p. 2) y, de esta forma, potenciar a la región.

Sin duda, China ha elegido una estrategia de cooperación y amistad con los países de Asia-Pacífico con el fin de evitar ser visto como una amenaza y, así, aunar esfuerzos para posicionarse y competir con las economías occidentales. Ejemplo de lo anterior ha sido la integración de China junto a Japón y Corea del Sur al ASEAN en el 2002, conformando lo que se conoce como el ASEAN +3. La estrategia de asociación no solo ha incrementado el comercio entre los países de la región, sino que también ha posicionado a Asia como el segundo bloque económico de exportaciones mundiales⁷. Ello le ha dado a China la oportunidad de ejercer su poder mediante la creación de lazos de dependencia económica que compiten con los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea, principalmente.

En conclusión, es importante señalar que dentro de la planificación estratégica a largo plazo que desarrolla China para convertirse en potencia mundial, desde el 2015 se encuentra implementando una primera fase llamada

⁵ Es importante destacar que esta cifra de crecimiento genera preocupación si se compara con el 6,9% de crecimiento registrado en el 2017, debido a que podría ser indicio de desaceleración.

⁶ Según Nye, el cambio se produce en el 2007 cuando el entonces presidente Hu Jintao anuncia en el XVII Congreso del Partido Comunista que necesitaban invertir más en su poder blando, y eso ha sido coherentemente continuado hasta la fecha por Xi Jinping.

⁷ De acuerdo con datos de la Organización Mundial del Comercio, el 2017 Europa concentró en moneda nacional los siguientes valores: \$ 6.405.881, Asia \$ 5.177.536 y América del Norte \$ 3.122.895 (World Trade Organization, 2018).

“Made in China 2025”, con la que pretende tener el predominio tecnológico y productivo mundial en las próximas décadas. Para ello Xi Jinping ha reforzado los lazos económicos con países en vías de desarrollo, especialmente los de América Latina y África, ofreciéndoles un tentador mercado que compra de materias primas y productos derivados por grandes volúmenes a cambio de la venta de tecnología, la explotación de recursos naturales y la primacía comercial. Sin duda ello ha incrementado la dependencia económica con el gigante asiático y genera desconfianza principalmente en Estados Unidos, a lo que ha respondido con un nuevo tipo de enfrentamiento conocido como la “guerra comercial”. A juicio de la autora, las sanciones y limitaciones impuestas por Estados Unidos, como el alza de aranceles o la prohibición de que ciertas compañías chinas operen en territorio norteamericano, solo potenciará la búsqueda de China de alternativas competitivas, fortaleciéndola aún más. No cabe duda que el plan estratégico chino atenta contra los intereses estadounidenses y ello intensificará el enfrentamiento, afectando a las economías menos competitivas. Lo importante es destacar que, bajo el prisma de un enfoque de seguridad multidimensional, un desequilibrio o alteración económica puede ocasionar profundas repercusiones en intensificar riesgos como el aumento de la dependencia económica, de la pobreza y la exclusión social.

Como se aprecia, la multipolaridad aumenta la oportunidad a países y regiones con pujanza económica para posicionarse como polo de poder mundial. Sin embargo, ello no es bien percibido por antiguas potencias como Estados Unidos, ya que atenta contra su hegemonía económica y tecnológica. La emergencia de estas potencias económicas tiene un impacto en el surgimiento de un nuevo tipo de amenaza que evade el enfrentamiento directo entre los países, buscando la desestabilización económica del contendor por medio de la imposición de impuestos a diversos productos estratégicos, presionando, así, a la economía y afectando primeramente a los empresarios y productores. De hecho, en un artículo publicado en el semanario británico *The Economist* (6 junio del 2019) se deja entrever que el Presidente de EE.UU. aún no ha desplegado todas sus estrategias económicas para afianzar el poder del país en el orbe. A este tipo de mecanismos el semanario lo denomina como “armas de disrupción masiva” y hace referencia no solo al poder comercial, sino que al control monetario, financiero y tecnológico. Lo complejo de la ocurrencia de este fenómeno es que si bien logra a corto plazo los efectos esperados por la superpotencia, es contraproducente y peligroso a mediano y largo plazo debido a que agudiza las tensiones en el sistema internacional y puede potenciar las crisis existentes (dentro de la Unión Europea, en América Latina o en el Medio Oriente), también profundiza las vulnerabilidades y problemas estructurales de los países (pobreza, exclusión, dependencia económica y

energética) e inclusive intensificar amenazas (ataques terroristas, agresiones militares, ciberataques).

Una cuarta transformación estratégica identificada corresponde al fenómeno de las *migraciones*. Como lo muestra la Tabla N° 1, en las últimas 30 décadas se ha experimentado un aumento de casi el doble en el número de migrantes alrededor del mundo, el que se ha facilitado gracias al aumento de la globalización y conectividad transnacional experimentada desde el fin de la Guerra Fría.

Tabla N° 1
Migrantes Internacionales 1970-2015

Año	Número de migrantes	Migrantes como % de la población mundial
1970	84.460.125	2,3
1975	90.368.010	2,2
1980	101.983.149	2,3
1985	113.206.691	2,3
1990	152.563.212	2,9
1995	160.801.752	2,8
2000	172.703.309	2,8
2005	191.269.100	2,9
2010	221.714.243	3,2
2015	243.700.236	3,3

Fuente: International Organization for Migration (2018, p. 15).

De acuerdo con el último Reporte de Migración Internacional de Naciones Unidas, los países que han recibido más migrantes entre el 2000 y 2017 han sido Estados Unidos (de 34,8 a 49,8 millones), Arabia Saudita (de 5,3 a 12,2 millones), Alemania (de 9,0 a 12,2 millones) y la Federación Rusa, que se ha mantenido constante (de 11,9 a 11,7 millones) (2017, p. 6). Dentro del contexto de América Latina, el informe señala que Chile es el país que ha tenido el mayor aumento de migración, por sobre el 6% anual durante el período (2017, p. 7).

A nivel mundial, los migrantes provienen, principalmente, de países del Asia, Europa del Este y América Latina. Es así como entre los años mencionados destaca el movimiento migratorio de India, donde la migración varía de 8,0 millones en el 2000 a 16,6 millones en el 2017, la misma tendencia se observa en China (de 5,8 a 10,0 millones), México (de 9,6 a 13,0 millones) y Bangladesh (de 5,4 a 7,5 millones), especial atención requiere la Federación Rusa, ya que si bien es un país atractivo para los migrantes, de él también ha emigrado una gran cantidad de personas, la que se ha mantenido constante entre los años analizados (de 10,7 a 10,6 millones) (2017, p. 13).

Si bien esta transformación estratégica puede tener efectos positivos en la economía de los países receptores, también puede potenciar riesgos y amenazas a la seguridad multidimensional, sobre todo en aquellos casos donde la migración es masiva y descontrolada. En primer lugar, este tipo de movimiento puede potenciar algunos riesgos para la salud y expandir enfermedades altamente peligrosas (VIH, influenza H1N1) o potenciar el rebrote de pandemias (sarampión, ébola, tuberculosis, dengue). En segundo lugar, la mayoría de los migrantes salen de sus países en búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas y políticas, cuando esta migración es descontrolada o informal puede traer consecuencias delicadas para el país receptor (como un aumento de la narcoactividad, de la delincuencia organizada, inestabilidad social, aumento del desempleo y exclusión) potenciando riesgos y amenazas a la seguridad multidimensional. En la mayoría de los casos, estos fenómenos conllevan que los países ajusten o generen políticas públicas para amortiguar el impacto.

Finalmente, la última transformación estratégica identificada corresponde al fenómeno del *cambio climático y calentamiento global*. En la Conferencia de París sobre el Clima (COP21) celebrada el 2015, 195 países firmaron el acuerdo donde se estableció un plan de acción mundial para frenar el calentamiento global. Dicho plan tiene como puntos principales el “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C respecto de los niveles preindustriales, proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C respecto de los niveles preindustriales, aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover el desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero” (Naciones Unidas, 2015: p. 3). Las medidas aquí adoptadas son fundamentales, ya que el calentamiento global es uno de los factores clave que potencia el cambio climático, y las manifestaciones severas de este último fenómeno pueden ocasionar la emergencia de riesgos y amenazas de alta probabilidad e impacto para la seguridad multidimensional (ver Figura N° 1). En este sentido, problemas como sequía, extinción de biodiversidad y ecosistemas, y contaminación, potencian la ocurrencia de crisis alimentarias,

focos de conflicto por el dominio de los recursos, movimientos migratorios, desastres naturales, aumento de la pobreza y aparición de algunas pandemias.

En síntesis, en este apartado se ha discutido respecto del impacto de las transformaciones estratégicas globales en los riesgos y amenazas a la seguridad multidimensional. Con la desaparición de los bloques que se enfrentaron en la Guerra Fría, el mundo comenzó a experimentar cambios en las Relaciones Internacionales, como la multipolaridad, la preponderancia de la región de Asia-Pacífico, los procesos migratorios masivos, y el cambio climático y el calentamiento global. Si bien estas cinco transformaciones estratégicas no son exhaustivas, la autora considera que ellas son relevantes porque pueden potenciar riesgos y amenazas, entre los que es posible mencionar: atentados terroristas, desestabilización económica, legitimación de la violencia, narcoactividad, delincuencia organizada, ciberataques, desastres naturales y pandemias.

Lo expuesto en el presente acápite se ha sintetizado en el Cuadro N° 5, donde se muestra analíticamente cómo las transformaciones estratégicas identificadas afectan de forma distinta a los problemas de la seguridad multidimensional. En el cuadro se han diferenciado los riesgos de las amenazas y se establece que los primeros podrían generar la emergencia de las segundas.

En el caso de los riesgos, se observa que las transformaciones estratégicas profundizan los fenómenos que deterioran el desarrollo y la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, al tenerlos identificados, brinda la oportunidad a los Estados para que planifiquen medidas de prevención y mitigación; por el contrario, estos pueden potenciar la emergencia de amenazas que no solo afectarían a sus propios intereses, sino que también a los de otros países.

Respecto de las amenazas, las transformaciones estratégicas identificadas favorecen el ambiente para la emergencia de amenazas peligrosas, tanto por su complejidad como por su potencial de daño. Por ejemplo, como fue mencionado en el cuerpo del trabajo, el fenómeno de la multipolaridad disgrega el poder, ampliando la cantidad de actores con la capacidad para hacer valer sus intereses en el concierto internacional; en este sentido, el gobierno de Donald Trump no solo se ha enfrentado indirectamente con China imponiéndole sanciones y generando desestabilización económica internacional, sino que también ha aumentado la tensión con Irán, y últimamente ha cancelado una misión a 15 minutos de realizarse, algo que fue considerado por el país oriental como una intención de agresión militar y alteró el mercado del petróleo afectando a los países dependientes de este combustible.

Cuadro N° 5
Impacto de las transformaciones estratégicas a los problemas
de la seguridad multidimensional

		Seguridad Multidimensional	
		Riesgos	→ Amenazas
Transformación estratégica	Multipolaridad	Crisis del multilateralismo Acumulación de armas de destrucción masiva	Agresión militar estatal Atentados terroristas Ciberataques Empleo de armas de destrucción masiva
	Focos de conflicto	Acumulación de armas de destrucción masiva	Violencia (política, étnica y religiosa) Atentados terroristas Empleo de armas de destrucción masiva
	Preponderancia de Asia (China)	Aumento de la dependencia económica	Establecimiento de sanciones y limitaciones comerciales Desestabilización económica
	Migraciones masivas y descontroladas	Exclusión social Aumento de la pobreza	Narcoactividad Delincuencia organizada Pandemias
	Cambio climático y calentamiento global	Sequía Extinción de biodiversidad y ecosistemas Contaminación Crisis alimentarias Desastres naturales Aumento de la pobreza	Disputas por recursos estratégicos (agua, minerales, combustibles) Potenciar movimientos migratorios Pandemias

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

En el presente artículo se abordó la seguridad multidimensional desde la perspectiva de los riesgos y amenazas. Principalmente el texto da respuesta a cómo las transformaciones estratégicas globales podrían impactar en la concepción de los riesgos y amenazas afectando a la seguridad multidimensional.

Para lograr lo anterior, en la primera parte del trabajo se revisaron los planteamientos de seguridad de algunos países y organismos referentes para Occidente: la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003), la Estrategia Europea de Seguridad (2009) y de Seguridad Interior (2010) y la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (2017). De estos cuatro documentos se evidencia que los países consideran que en el siglo XXI existen fenómenos de diversa índole que pueden afectar a sus intereses nacionales; en otras palabras, los riesgos y amenazas se han ampliado y se hacen complejos. De hecho, las fuentes consultadas no precisan una nomenclatura específica para referirse a ellos (como riesgo, vulnerabilidad, amenaza convencional, amenaza no convencional); en este sentido todos son etiquetados bajo el concepto de “amenaza”.

Al respecto, en este artículo se considera necesario distinguir a lo menos el concepto de riesgo del de amenaza, principalmente porque estas últimas provienen de agentes que ponen en peligro de forma explícita a los intereses nacionales; en cambio, los riesgos corresponden a eventos o procesos de característica latente, pero visibles en la contingencia y que pueden potenciar a las amenazas.

En la segunda parte del artículo se abordó el concepto de transformación estratégica, el que hace referencia a hechos, fenómenos o procesos relevantes a nivel mundial capaces de modificar el orden establecido. Conforme con ello, se determinó que en la actualidad existen cinco grandes transformaciones estratégicas que podrían afectar a la evolución de los riesgos y amenazas de la seguridad multidimensional: la multipolaridad; el aumento de focos de conflicto; la preponderancia de Asia (principalmente China) en la economía mundial y las relaciones internacionales; migraciones masivas y descontroladas; y el cambio climático y calentamiento global. En el texto se analizó cada una de ellas y se propuso cómo pueden potenciar la emergencia de riesgos y amenazas a la seguridad multidimensional. Los resultados fueron graficados en el Cuadro N° 5.

Como se ha podido evidenciar a lo largo de este trabajo, las transformaciones estratégicas identificadas no son procesos aislados. Estos fenómenos comenzaron a hacerse visibles hace 20 años y han demostrado, en primer lugar, que sus dinámicas son complejas; en segundo lugar, que se interrelacionan entre sí; y en tercer lugar, que dicha interrelación puede potenciar aún más a los riesgos y amenazas existentes; por ejemplo, la multipolaridad fomenta la preponderancia de Asia, así como el cambio climático puede potenciar oleadas migratorias.

El siglo XXI presenta diversos desafíos a la seguridad. La interconexión mundial favorece la expansión de los procesos identificados como transformaciones estratégicas, los que tienen repercusiones múltiples en la evolución

de los riesgos y amenazas. Como se ha discutido en este trabajo, una acción o evento de relevancia global puede ocasionar consecuencias políticas, económicas, ambientales y sociales de gran magnitud, una variedad de potenciales fenómenos puede vulnerar la seguridad multidimensional.

Bibliografía

- Baqués, J. (9 de enero del 2018). Análisis de Tendencias Geopolíticas a Escala Global. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/01/DIEEEINV18-2017.html>
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 67 (3), pp. 431-451.
- Consejo de la Unión Europea (2009). *Estrategia Europea de Seguridad Consejo de La Unión Europea: Una Europa Segura en Un Mundo Mejor*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>
- Consejo de la Unión Europea (2010). *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un Modelo Europeo de Seguridad*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/internal-security-strategy-european-union-towards-european-security-model/>
- Department of Economic and Social Affairs of United Nations (2017). *International Migration Report 2017. Highlights*. Recuperado de https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf
- Gallardo, M. (2016). Amenazas y Riesgos a la Seguridad de Chile. En Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército. *La Seguridad de Chile. Los Desafíos para el Sector Defensa en el Siglo XXI*. Santiago, Chile: Andros.
- Grunstein, J. (20 de marzo de 2019). The Two Internal Threats to Western Democracies, Hiding in Plain Sight, *World Politics Review*. Recuperado de <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27666/the-two-internal-threats-to-western-democracies-hiding-in-plain-sight>
- International Organization for Migration (2018). *World Migration Report*. Recuperado de <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>
- Naciones Unidas (2015). *Acuerdo de París*. Recuperado de https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf
- Nye, J. (Febrero, 2017). Soft Power: The Origins and Political Progress of a Concept. *Palgrave Communications*, 3. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2942713
- Organización de Estados Americanos (2003). *Declaración Sobre Seguridad en las Américas, Conferencia Especial sobre Seguridad*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

- The Economist (6 de junio, 2019). *Weapons of mass disruption. America is deploying a new economic arsenal to assert its power*. Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2019/06/06/america-is-deploying-a-new-economic-arsenal-to-assert-its-power>
- The White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- The World Bank (2017). *Data for East Asia & Pacific, China*. Recuperado de <https://data.worldbank.org/?locations=ZA-CN>
- Ullman, R. (1983). Redefining Security, *International Security*, 8 (1), pp. 129-153.
- World Bank Group (2019). *Global Economic Prospect. Heightened Tensions, Subdued Investment*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>
- World Economic Forum (2018). *The Global Risks Report, 13th Edition*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf
- World Trade Organization (2018). *World Region Export*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/world_region_export_18_s.pdf