

CAPÍTULO 8

Amenazas y riesgos a la Seguridad de Chile

*Marjorie Gallardo Castañeda**

Introducción

Chile ha desarrollado sus relaciones de cooperación con otros países y regiones no solo en el ámbito comercial, sino que también en la promoción del desarrollo sostenible, y en el fortalecimiento de la democracia y la paz. Esta inserción en el mundo conlleva una mayor interdependencia, y si bien ello ofrece oportunidades atrayentes para el país, también implica un mayor riesgo de verse comprometido en los problemas de seguridad que enfrenta cada Estado.

En concordancia con lo expuesto en el primer artículo de esta investigación, se visualiza que el fenómeno de la globalización ha hecho evolucionar el concepto de amenaza, aumentando la percepción de incertidumbre e inseguridad¹. Actualmente se aprecia que coexiste la idea tradicional en la que se considera como amenaza el posible ataque de un Estado hacia otro, junto con una visión extendida en la que se reconoce que también pueden constituir una amenaza las acciones provenientes de nuevos actores con capacidad e intención para desestabilizar el orden internacional y causar daño a la población.

* 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

¹ Al respecto, consultar el primer artículo de esta investigación, escrito por Marjorie Gallardo y Sebastián Koch, titulado *Evolución y Condicionantes de los Conceptos de Seguridad y Defensa*.

El acelerado proceso de interconexión e interdependencia experimentado en la última década ha provocado que ciertos fenómenos se internacionalicen y se transformen en desafíos mundiales. En este sentido, las amenazas que afectan a la seguridad internacional podrían hacerlo también en el ámbito regional e, inclusive, nacional; el narcotráfico, el terrorismo internacional y los ciberataques constituyen ejemplos de problemáticas que trascienden a las fronteras de los Estados y que ponen a prueba su seguridad.

Este artículo pretende reflexionar en torno a la interrogante: ¿cuáles son los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de Chile? Para abordar esta inquietud, en la primera parte del trabajo se realiza una revisión a los riesgos y amenazas identificados a nivel internacional, tanto por organismos como por algunos países del hemisferio. Para mayor claridad se han incorporado cuadros que muestran cómo las distintas entidades clasifican los riesgos y amenazas; en aquellos casos en que no se declara un criterio explícito de clasificación, se ha optado por precisar un criterio analítico. Luego, en la segunda parte, se analiza la concepción de riesgos y amenazas a la seguridad que actualmente se tiene en Chile. A partir de la discusión conceptual efectuada en los acápite anteriores, en la tercera parte, se propone cuáles serían los riesgos y amenazas a la seguridad de Chile, distinguiéndolos de vulnerabilidades y problemas estructurales. Finalmente, se extraen algunas conclusiones del análisis realizado.

Riesgos y amenazas globales y regionales

Los vertiginosos cambios experimentados en el sistema internacional durante los últimos 25 años han propiciado la evolución no solo del concepto de seguridad, sino que también el de amenaza. Reflejo de lo anterior es que a nivel mundial se ha reflexionado bastante en torno al fenómeno, con el fin de aproximarse a una fórmula para enfrentarlos de la mejor manera.

El presente apartado tiene como finalidad ampliar la mirada en la discusión y conceptualización de las nociones de riesgos y amenazas a la seguridad. Para ello se examina, en primer lugar, la propuesta que han realizado tres organizaciones intergubernamentales; para luego revisar el planteamiento de cinco países del hemisferio: Estados Unidos, Brasil, Bolivia, Perú y Argentina.

En una primera aproximación, la Declaración de Bridgetown firmada en el 2002 por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (OEA) establece “que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el

concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”².

Sobre la base de los principios afirmados en dicha declaración, y considerando que los Estados de América comparten no solo la ubicación geográfica en el mismo continente, sino que también raíces históricas, tradiciones culturales y valores comunes, en el 2003 se firma la Declaración Sobre Seguridad en las Américas en la que se ratifica la concepción de seguridad multidimensional y se identifica que los Estados deben comprometerse para hacer frente a las nuevas amenazas.

En este sentido, la Declaración es importante para los efectos del presente estudio. Por una parte, porque por medio de ella se reconoce la existencia de determinadas amenazas que podrían afectar de manera transnacional a cualquiera de los Estados firmantes, incluido Chile; por otra parte, porque es útil debido a que reconoce el carácter sistémico y complejo de las nuevas amenazas, lo que conlleva, a su vez, un desafío para encontrar la manera adecuada para enfrentarlas.

Para ordenar la información contenida en el documento, se agrupan en el Cuadro N° 1 las amenazas identificadas de acuerdo con la dimensión en que se contextualizarían.

Al revisar en detalle la Declaración, se aprecia que tanto la concepción de seguridad multidimensional que se acuña como la lista de amenazas que se establece presentan características ambiguas y difusas. Como se aprecia en el Cuadro N° 1, la Declaración considera bajo el concepto de amenaza a la lista de problemáticas identificadas, sin distinguir con claridad entre lo que constituiría una simple preocupación, un potencial riesgo o una amenaza real.

En este sentido, se comete el error de tipificar dentro de la misma categoría de “nuevas amenazas” a problemáticas que si bien tienen relación con la seguridad, corresponden a eventos que podrían afectar en un futuro y que tienen la particularidad de producirse sin la intencionalidad declarada de causar daño a la población³, como la propagación del VIH y otras enfermedades, los desastres naturales o la posibilidad de un accidente con el transporte marítimo de materiales peligrosos. Del mismo modo, se considera como amenaza a problemas estructurales de las sociedades, como por ejemplo la pobreza extrema, la exclusión social, la corrupción o el lavado de activos.

² Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones: Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, Actas y Documentos, vol. I (Bridgetown, 2002).

³ Consultar el segundo artículo de esta investigación, escrito por Sebastián Briones acerca de la *Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con amenaza y riesgos*.

Cuadro N° 1
Preocupaciones, riesgos y amenazas a la Seguridad Hemisférica

Criterio analítico de clasificación	Preocupaciones, riesgos y amenazas
No convencional	• Terrorismo
	• Delincuencia organizada transnacional
	• Narcoactividad
	• Tráfico ilícito de armas
	• Lavado de activos
	• Corrupción y su vínculo con los anteriores riesgos y amenazas ⁴
	• 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).

Si bien la Declaración establece que la acción fundamental para hacer frente a estas amenazas multidimensionales es la cooperación entre los Estados para contribuir a mantener la paz, la seguridad y la estabilidad en la

⁴ 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.

región, no cabe duda que la forma de enfrentarlas es la dificultad inmediata que entraña esta concepción de amenaza. Principalmente, debido a la naturaleza diversa que las origina. Como se mencionó anteriormente, algunas corresponden a deficiencias estructurales del desarrollo; otras a potenciales riesgos; y solo unas cuantas a amenazas provenientes de actores no estatales con la intención y capacidad para causar daño. Esta distinción analítica implica comprender que el método para enfrentarlas no puede ser el mismo para todas; en otras palabras, los medios de la Defensa solo son pertinentes cuando se enfrentan aquellas correspondientes al último caso.

En la misma línea que la anterior Declaración, y a petición del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, se publica en diciembre del 2004 el informe titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, donde se presenta una nueva visión de seguridad colectiva para la ONU, con el fin de enfrentar los desafíos y amenazas que depara el siglo XXI.

El informe concuerda en gran medida con lo expresado en la Declaración Sobre Seguridad en las Américas, enfatizando en el carácter complejo, sistémico y transnacional de las amenazas a las que los Estados miembros se ven enfrentados. Desde una perspectiva bastante amplia, considera como una amenaza a la seguridad internacional a “cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional”⁵. A partir de ello, el informe propone seis grupos de amenazas más preocupantes, las que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Amenazas a la Seguridad Internacional según las Naciones Unidas

Criterio analítico de clasificación	Amenazas
Convencional	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos entre Estados • Guerra civil • Genocidios y otras atrocidades en gran escala

⁵ Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, el Desafío y el Cambio. *Un Mundo Más Seguro: La Responsabilidad que Compartimos* (2004), p. 12.

Criterio analítico de clasificación	Amenazas
No convencional	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Propagación de enfermedades infecciosas • Degradación ambiental
	<ul style="list-style-type: none"> • Armas de destrucción masiva: nucleares, radiológicas, químicas, biológicas
	<ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo internacional
	<ul style="list-style-type: none"> • Delincuencia organizada transnacional y su vínculo con la narcoactividad, el terrorismo internacional y corrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (2004).

A diferencia de la aproximación de la OEA 2003, el Informe en comento es enfático en señalar que el uso de la fuerza militar como medio no es pertinente para enfrentar a todas las amenazas identificadas por igual. En consecuencia, precisa que se debe implementar un marco de acción preventivo, de modo tal que aquellas amenazas que en una región o país podrían considerarse como distantes, no pasen a ser inminentes, y aquellas que ya son inminentes no lleguen a ser destructivas⁶. Asimismo, establece cinco criterios que, en este caso, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debiera ponderar para discriminar el legítimo uso de la fuerza a la hora de hacer frente a una determinada amenaza. Estos son: gravedad de la amenaza, propósito correcto para hacer frente a la amenaza (evitar, neutralizar, eliminar), último recurso (agotamiento de las otras opciones disponibles antes de recurrir al uso de la fuerza), proporcionalidad de los medios (escala, duración e intensidad de estos en relación con la amenaza) y balance de las consecuencias⁷.

Ahora bien, el Consejo de Seguridad, organismo encargado de la determinación de las amenazas a nivel internacional, acota aún más la concepción de amenaza y considera que corresponde a aquellos eventos o situaciones, reales o potenciales, de orden convencional y no convencional, que podrían alterar la paz mundial, el orden internacional y la estabilidad de los Estados, como los conflictos que podrían suscitarse a nivel intraestatal e interestatal, los actos terroristas, el tráfico ilícito de armas y la proliferación de armas de destrucción masiva. De la lista de amenazas identificadas con anterioridad, el Consejo de Seguridad establece, mediante Resolución 2249, que es el

⁶ *Ibíd.*, p. 13.

⁷ *Ibíd.*, pp. 59-65.

terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones”⁸ la amenaza más grave para la paz y la seguridad internacional.

Por su parte, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), desde la perspectiva de la defensa colectiva, identifica en su Concepto Estratégico⁹ una lista de amenazas de orden convencional y no convencional en las que destaca el terrorismo y los ciberataques¹⁰ como las principales amenazas.

Cuadro N° 3
Amenazas a la seguridad del área Euroatlántica¹¹

Criterio de clasificación	Amenazas
Convencional	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos interestatales
No convencional	<ul style="list-style-type: none"> • Proliferación de armas de destrucción masiva, principalmente del tipo nuclear. • Terrorismo y su potencial vínculo con la adquisición de armas nucleares, químicas, biológicas y radiológicas. • Tráfico de armas, narcóticos y personas provenientes de la inestabilidad y conflictos en regiones aledañas. • Ciberataques a infraestructura crítica y su potencial vínculo con milicias extranjeras y servicios de inteligencia, crimen organizado, grupos terroristas o extremistas. • Desarrollo de nuevas tecnologías de combate láser y electrónicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del documento “Strategic Concept for the Defence and Security of the Member of the North Atlantic Treaty” (2010).

⁸ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *Resolución 2249* (20 de noviembre de 2015), p. 1.

⁹ North Atlantic Treaty Organization (NATO). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit (Lisboa 19-20 de noviembre 2010).

¹⁰ Como complemento del documento que contiene el Concepto Estratégico, seis directivos del sector defensa de países miembros de la OTAN declaran que la principal amenaza para esta organización en los años venideros es el desarrollo y perfeccionamiento de ciberataques en múltiples áreas críticas. Ver: Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). “¿Cuáles serán las peores amenazas en los próximos 10 años?”, *Revista de la OTAN*, edición digital.

¹¹ En el documento *Strategic Concept for the Defence and Security of the Member of the North Atlantic Treaty* (2010) se denomina “área Euroatlántica” a la zona geográfica correspondiente a los países miembros de la OTAN.

Es importante destacar que en el ámbito de lo no convencional se identifican también algunas vulnerabilidades y riesgos. Respecto de las vulnerabilidades se destaca la dependencia de ciertas vías de comunicación para el desarrollo comercial y transporte, así como la alta dependencia energética. Acerca de los riesgos, se enfatiza en los efectos del cambio climático, escasez de agua y problemas de salud en la planificación y desarrollo de operaciones de la OTAN.

Resulta interesante resaltar que si bien este documento clasifica a los ciberataques y al desarrollo de nuevas tecnologías de combate como amenazas no convencionales, estas también pueden ser empleadas bajo el orden de lo convencional.

En el contexto hemisférico, es importante conocer también cómo algunos Estados identifican los riesgos y amenazas a la seguridad de sus territorios.

Por su relevancia internacional y porte estratégico dentro de la región, interesa estudiar en primer lugar el caso de Estados Unidos. A diferencia de otros Estados del continente, este país concibe que tanto su seguridad como la salvaguarda de sus intereses nacionales depende no solo de la implementación de una sólida defensa nacional, sino que también de la seguridad de sus aliados, de los países del hemisferio y del mundo.

A la luz de este enfoque, la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (2015) identifica varias amenazas, de diversa índole, que atentan contra los intereses nacionales de este país. Dichas amenazas han sido sistematizadas en el Cuadro N° 4 y clasificadas de acuerdo con un criterio analítico que las discrimina por su severidad.

Cuadro N° 4
Amenazas a la seguridad de Estados Unidos de América

Criterio analítico de clasificación	Amenazas
Amenazas directas	<ul style="list-style-type: none"> • Ataques terroristas al territorio de EE.UU. o a su infraestructura crítica • Amenaza o ataque contra ciudadanos estadounidenses en el extranjero • Proliferación y uso de armas de destrucción masiva (principalmente de orden nuclear) • Ciberataque • Ciberespionaje • Cambio climático • Brote de enfermedades infecciosas a nivel mundial • Crisis económica mundial o la desaceleración económica generalizada • Trastornos graves en los mercados de la energía

Criterio analítico de clasificación	Amenazas
Amenazas indirectas	<ul style="list-style-type: none"> • Amenaza o ataque contra los aliados de EE.UU. • Conflictos interestatales e intraestatales cuyas consecuencias pudieran afectar la seguridad de EE.UU. • Crimen organizado transnacional • Genocidios y atrocidades en masa

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de la “National Security Strategy” (2015).

Según el Cuadro N° 4, es pertinente tener claridad en cuanto a cuáles son aquellas amenazas que podrían afectar de manera directa o inmediata a la seguridad de Estados Unidos, como es el caso de los ataques terroristas al territorio nacional; y cuáles podrían aquejarlo de forma colateral, a partir de problemas que se originan en terceros países, como lo son los conflictos intraestatales o interestatales en otras regiones del planeta.

Como se aprecia, de acuerdo con la concepción de seguridad que tiene Estados Unidos, la identificación de amenazas va más allá de los límites de sus fronteras e incluye asuntos de diversa naturaleza, extendiendo el concepto de amenaza hacia aspectos que para otros Estados podrían ser inabordables.

Por su parte, Brasil también presenta un caso interesante de analizar. En su Política de Defensa Nacional (PND) identifica que las amenazas pueden ser de naturaleza “externa, potencial o manifiesta”¹²; sin embargo, no distingue analíticamente la diferencia entre estas tres categorías y tampoco hace referencia explícita respecto de cuáles serían dichas amenazas. La razón radica en que para este Estado las amenazas tienen una naturaleza incierta¹³ e indeterminada¹⁴. Esta situación conlleva a que la Estrategia Nacional de Defensa se aplique mediante una hipótesis de empleo (*hipótesis de empleo*) de las Fuerzas Armadas ante una situación de interés estratégico para la defensa nacional, es decir, que más que identificar sujetos de amenaza se reconocen situaciones de amenazas para las que las Fuerzas Armadas deben estar preparadas¹⁵. Dentro de ellas se menciona, por ejemplo, la amenaza de penetración a las fronteras terrestres o al territorio marítimo nacional; la amenaza de invasión de fuerzas militares extranjeras muy superiores a la región amazónica; y la amenaza de guerra en el Atlántico Sur. Asimismo, se

¹² República Federativa de Brasil, *Política Nacional de Defensa. Estrategia Nacional de Defensa* (Brasilia: Ministerio de Defensa, 2012), p. 12.

¹³ *Ibíd.*, p. 121.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 119.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 121.

expresa especial preocupación por el terrorismo internacional¹⁶, para lo que se requiere el desarrollo de capacidades de prevención y de conducción de operaciones de contraterrorismo.

En el ámbito vecinal, el Estado Plurinacional de Bolivia en su *Libro Blanco de la Defensa* define como amenaza a todo “obstáculo que dificulta o impide alcanzar y mantener los objetivos nacionales”¹⁷. En términos generales, el documento expresa que estas pueden ser reales o potenciales; materiales o inmateriales; estructurales o coyunturales. En lo concreto, se distinguen explícitamente amenazas de orden convencional y no convencional.

Cuadro N° 5
Amenazas a la Seguridad de Bolivia

Criterio de clasificación	Amenazas	
Convencionales	Agresión militar estatal	
No convencionales	Adversas (internas)	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Exclusión social • Racismo
	Antagónicas (internas y externas)	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción • Narcotráfico • Terrorismo • Crimen organizado • Tráfico de armas • Depredación del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del *Libro Blanco de la Defensa de Bolivia* (2004)¹⁸.

Como se observa en el Cuadro N° 5, en las llamadas amenazas no convencionales se identifican ambiguamente dos subtipos: en primer lugar, aquellas denominadas amenazas adversas, las que tienen principalmente un origen interno y corresponden a problemas sociales, económicos y culturales de orden estructural. En segundo lugar, se hace mención a las denominadas amenazas antagónicas, las que pueden ser de origen interno o externo, pero que a diferencia de las anteriores, provienen de un agente con actitud dolosa que atenta contra la consecución de los objetivos nacionales.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 25.

¹⁷ República de Bolivia. *Libro Blanco de la Defensa de Bolivia* (Ministerio de Defensa, 2004), p. 45.

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 45-47.

Por otra parte, la República del Perú publica en el 2005 su *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, en el que reconoce la existencia de nuevas amenazas y la necesidad de enfrentarlas de forma “multisectorial”. Como se aprecia en el Cuadro N° 6, se identifican claramente amenazas de origen interno y de origen externo.

Cuadro N° 6
Amenazas a la Seguridad de Perú

Criterio de clasificación	Amenazas
Amenazas externas	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicto interestatal por la aplicación en Sudamérica de doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional • Conflicto interestatal originado por escasez de recursos naturales de valor estratégico
	<ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo
	<ul style="list-style-type: none"> • Narcotráfico
	<ul style="list-style-type: none"> • Delincuencia internacional
Amenazas internas	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional
	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares
	<ul style="list-style-type: none"> • Delincuencia común organizada
	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico ilícito de drogas
	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción
	<ul style="list-style-type: none"> • Depredación del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú* (2005)¹⁹.

Dos aspectos llaman la atención de esta clasificación; en primer lugar, es que en las amenazas externas no se hace mención explícita a los conflictos interestatales, sino que se hace una referencia ambigua a amenazas que podrían provenir de crisis originadas por la aplicación de doctrinas de

¹⁹ República del Perú. *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú* (Ministerio de Defensa, 2005), p. 63.

seguridad incompatibles y por la escasez de recursos naturales estratégicos. Para mayor claridad al respecto, se ha considerado aquí que la mención a dichas crisis hace referencia a posibles conflictos entre Estados. En segundo lugar, y debido a las particularidades propias del panorama de seguridad que enfrenta el vecino país, es admisible destacar que se distingue claramente entre las amenazas provenientes del terrorismo, narcotráfico y delincuencia transnacional, y aquellas que se pueden originar a nivel interno.

Finalmente, en Argentina la normativa establece una clara separación entre las funciones de la Seguridad Interior y la Defensa Nacional²⁰, lo que tiene un impacto directo en la conceptualización e identificación de riesgos y amenazas a la seguridad. Como se observa en el Cuadro N° 7, oficialmente se reconoce que existen dos tipos de amenazas: las tradicionales y las denominadas “nuevas amenazas”.

Cuadro N° 7
Amenazas a la Seguridad de Argentina

Criterio de clasificación	Amenazas
Tradicionales	<ul style="list-style-type: none">• Agresión militar estatal
“Nuevas Amenazas”	<ul style="list-style-type: none">• No se especifica alguna en particular

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los *Libros de la Defensa Nacional 2010 y 2015*, Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y el Decreto 727/2006.

En lo que concierne a la Seguridad del Estado, como entidad, solo se identifica como amenaza a aquellas de orden tradicional, es decir, agresiones militares provenientes de un actor estatal. Considerando la evolución de la seguridad y el comportamiento de las amenazas a nivel mundial y regional, así como el impacto que generó la Declaración Sobre Seguridad en las Américas (2003) en los países del hemisferio, en Argentina también se ha discutido acerca de considerar a las nuevas amenazas transnacionales como amenazas a la Seguridad del Estado, lo que implicaría que la Defensa Nacional debiera hacerse cargo de ellas. Sin embargo, la normativa vigente impide ampliar las funciones de la defensa y relega a las agencias del Estado

²⁰ De acuerdo con lo establecido en las leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior. Para profundizar en esta distinción consultar Capítulo 5 escrito por Cristián Faundes, titulado *Seguridad y Defensa en las Américas*.

a cargo de la Seguridad Interior la responsabilidad de enfrentar amenazas como el terrorismo, narcotráfico y el crimen organizado.

A partir de la revisión efectuada en torno a la identificación y clasificación de amenazas a la seguridad, a nivel de organismos internacionales y algunos países del hemisferio, se pueden establecer algunas conclusiones que pueden ser útiles para el posterior análisis de la situación nacional.

En primer lugar, y a raíz de los vertiginosos cambios en el panorama internacional y los desafíos particulares que enfrenta cada Estado, se evidencia una expansión en la conceptualización de la noción de amenaza, lo que se refleja en una diversa clasificación y denominación de los conceptos en cuestión. Ello se aprecia sobre todo en la Declaración de Seguridad en las Américas, donde se trata con igual relevancia a amenazas, riesgos y preocupaciones de la seguridad.

Junto con ello, se identifica también que existe una tendencia a considerar como amenaza a diversos problemas estructurales de orden social, económico y político, como la pobreza, la exclusión, la corrupción, pandemias y riesgos a la salud, los que se producen por vulnerabilidades derivadas de una insuficiente cobertura estatal. Al respecto, se requiere que los Estados tengan cuidado en asumirlas *a priori* como amenazas a la seguridad sin considerar su naturaleza; en este sentido, un problema podría ser considerado como una amenaza a la seguridad solo cuando estos se materializan en acciones concretas que implicarían un posible daño a la población.

Finalmente, se aprecia que en la identificación de amenazas se pone un mayor acento en las denominadas nuevas amenazas de carácter transnacional. Entre las que más preocupan se encuentra el terrorismo internacional, la narcoactividad y el crimen organizado; fenómenos que, por su complejidad y habilidad para sacar partido de las debilidades estructurales de los Estados, potencian los riesgos y vulnerabilidades de la seguridad.

Riesgos y amenazas a la seguridad de Chile

En el apartado anterior se demuestra que, como consecuencia de la evolución del panorama internacional, existe una tendencia mundial a extender no solo el concepto de seguridad²¹, sino que también el de amenaza. El protagonismo de ciertos fenómenos y problemas de seguridad ha motivado a una reflexión en torno a la identificación de riesgos y amenazas. En

²¹ Se sugiere revisar el artículo de Gallardo y Koch. *Ibíd.*

este contexto, una precisa y actualizada determinación de amenazas tiene implicancias directas en la planificación de la Defensa estatal.

El presente acápite tiene como objetivo discutir cómo se conceptualizan las nociones de riesgo y amenaza en Chile, y confrontar este planteamiento con las propuestas revisadas anteriormente.

El estudio de los *Libros de la Defensa de Chile* da cuenta de que en un corto periodo se ha producido también en el país una constante discusión en torno a lo que se concibe como amenaza a la seguridad.

Si bien en el actual *Libro de la Defensa* (LDN) se reconoce la tendencia mundial a ampliar el concepto de amenaza identificando que existen las denominadas “amenazas no convencionales”, las “nuevas amenazas” y las “amenazas emergentes”; se precisa enfáticamente que fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, la pobreza, y las pandemias no constituyen amenazas propiamente tal²², sino que deberían ser tratadas más bien como “problemas de la seguridad”²³ que afectan a los países de forma transnacional. En consecuencia, de los casos revisados en la sección anterior se acerca mucho más a la aproximación que tiene Argentina (2010 y 2015), que a la Declaración de Seguridad de las Américas (2003), la propuesta de Naciones Unidas (2004), o la de Perú (2005), Bolivia (2004) y EE.UU. (2015).

Según el LDN (2010), el concepto de amenaza conlleva rasgos específicos que dan cuenta de la “existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo”²⁴. Como se evidencia en esta breve definición, las amenazas poseen cuatro características centrales: a) proviene de un actor externo, b) su acción tiene una intención determinada, c) así como un objetivo claro, y d) posee la capacidad necesaria para ejecutar la acción.

Por otra parte, no se puede dejar de considerar la propuesta de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) que, aun cuando no fue aprobada por el Senado, es una primera aproximación para la determinación de amenazas a las que los medios de la Defensa debieran hacer frente. Según una previa definición y caracterización de los intereses nacionales, la apreciación del panorama de seguridad y defensa del país, y análisis de las tendencias globales, la propuesta distingue –a grandes rasgos– seis tipos de

²² Esta distinción conlleva implícito un monitoreo de estos problemas a la seguridad, por cuanto no se descarta que en un futuro podrían posiblemente transformarse en amenaza.

²³ República de Chile, *Libro de la Defensa de Chile* (Ministerio de Defensa Nacional, 2010), p. 130.

²⁴ *Ibíd.*

riesgos y amenazas. Para una mayor claridad de ellos, se desglosan y organizan en el cuadro N° 8 conforme al criterio analítico de riesgo o amenaza:

Cuadro N° 8
Riesgos y Amenazas a la Seguridad de Chile según la ENSYD

Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos de una crisis internacional • Utilización del territorio nacional como plataforma de acción de organizaciones terroristas extranjeras hacia otros territorios • Movimientos terroristas dispersos por Chile • Catástrofes de origen natural o antrópica
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> • Agresión armada al territorio nacional • Conflicto armado interestatal • Narcotráfico • Terrorismo internacional • Tráfico de armas (livianas y pequeñas) • Proliferación y desarrollo de armas de destrucción masiva • Ciberataque

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de la Estrategia de Seguridad y Defensa propuesta por el gobierno del expresidente Sebastián Piñera (2012)²⁵.

Junto con ello, el documento identifica también cuatro vulnerabilidades de la seguridad, en donde una de ellas corresponde a problemas relativos a la desigualdad social y la pobreza, los que son tipificados como amenazas en las propuestas OEA y ONU, respectivamente. Las otras vulnerabilidades indicadas en el documento hacen referencia a la vulnerabilidad energética; la población insuficiente y mal distribuida; y la restringida visión geopolítica de la integración territorial.²⁶

De acuerdo con lo anterior, efectivamente la ENSYD ofrece un primer acercamiento a la distinción de riesgos y amenazas que podrían afectar a la seguridad de Chile en el primer cuarto del siglo XXI. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer al respecto, sobre todo en la precisión en cuanto al diagnóstico e identificación de estas y en el adecuado diseño de una estrategia para hacerles frente.

²⁵ Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la "Estrategia de Seguridad y Defensa", pp. 35-41.

²⁶ *Ibíd.*, pp. 42-44.

Problemas de la seguridad que podrían ser considerados riesgos y amenazas para Chile

A partir de la discusión realizada en los apartados anteriores, en esta sección se propone una lista de problemas que podrían ser considerados como riesgos y amenazas a la seguridad de Chile. Dicha propuesta no pretende ser exhaustiva; muy por el contrario, busca contribuir al debate académico en torno a estos temas.

Como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, la identificación de riesgos y amenazas a la seguridad de un país es un asunto de suma relevancia; no obstante, conlleva el desafío de realizar una apreciación oportuna, precisa y, por sobre todo, realista, en un contexto altamente incierto y cambiante. La claridad en estos conceptos es de suma importancia para la planificación de una apropiada defensa acorde a los requerimientos que la Seguridad del país exige.

El LDN (2010) plantea una definición de amenaza en la que se distinguen cuatro rasgos centrales:

- proviene de un actor internacional
- con la intención de causar daño
- con un objetivo claro
- con capacidad necesaria para ejecutar la acción pensada

Estas cuatro características pueden ser utilizadas como criterio para distinguir amenazas y diferenciarlas de otros problemas de la seguridad. De este modo, se logra una determinación precisa, evitando extender el concepto hacia áreas donde la Defensa no tiene atribución (no son propias de las tareas que se le exigen a la defensa) (securitización). A partir de estos criterios, se propone a continuación cuáles son las amenazas a la seguridad de Chile. El listado es elaborado teniendo como objeto referente de la seguridad al Estado, ya que la protección de este incluye inherentemente el resguardo de los elementos que lo componen, a saber, la población, el territorio y la soberanía.

Cuadro N° 9
Amenazas a la Seguridad de Chile

• Agresión militar de un actor estatal
• Terrorismo
• Ciberamenazas
• Narcoactividad
• Crimen organizado transnacional

Fuente: Elaboración propia.

Coherente con el LDN (2010), Sebastián Briones en el segundo artículo de esta investigación señala que un riesgo carece del componente volitivo inherente a la concepción de amenaza²⁷. Tomando en cuenta dicha precisión, es posible considerar que, a diferencia de las amenazas, los riesgos presentan las siguientes características:

- tienen un carácter latente
- emergen de una contingencia
- carecen de intención o motivación
- su evolución es impredecible
- sus efectos podrían potenciar amenazas

Igual que para el caso de las amenazas, se propone considerar estas características a modo de criterio para identificar con mayor claridad lo que se concibe como riesgo. Se aprecia que los riesgos tienen una temporalidad permanente y subyacente, y se pueden implementar medidas para prevenir su impacto antes que se manifiesten en su totalidad. A partir de ello, se propone considerar como riesgos a la seguridad de Chile las siguientes situaciones:

Cuadro N° 10
Riesgos para la Seguridad de Chile

• Desastres naturales
• Catástrofes de origen antrópico
• Pandemias y enfermedades infecciosas
• Cambio climático y calentamiento global
• Inestabilidad y crisis económica
• Migración informal

Fuente: Elaboración propia.

En este punto es conveniente también hacer una distinción analítica entre la noción de riesgo con las de vulnerabilidad y problemas estructurales. Estos dos últimos conceptos apuntan principalmente a problemáticas complejas, de origen interno que, de no ser abordados adecuadamente mediante políticas públicas, podrían potenciar los riesgos y amenazas.

A diferencia de lo planteado por algunos enfoques discutidos en las secciones anteriores y que amplían el concepto de amenaza, este tipo de

²⁷ Briones. *Ibíd.*

problemáticas carecen de intencionalidad para causar daño y, por tanto, no requieren de la participación de la Defensa.

Cuadro N° 11
Vulnerabilidades y problemas estructurales
que podrían afectar a la Seguridad de Chile

Vulnerabilidades	Problemas estructurales
<ul style="list-style-type: none">• Dependencia energética	<ul style="list-style-type: none">• Pobreza
<ul style="list-style-type: none">• Depredación del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none">• Exclusión y discriminación
<ul style="list-style-type: none">• Inestabilidad política y social interna	<ul style="list-style-type: none">• Desigualdad económica
<ul style="list-style-type: none">• Baja presencia estatal en las regiones extremas	
<ul style="list-style-type: none">• Falta de ocupación efectiva del territorio nacional	
<ul style="list-style-type: none">• Infraestructura deficiente	
<ul style="list-style-type: none">• Modelo económico monoprodutor	

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro N° 11 se presentan algunas vulnerabilidades y problemas estructurales que podrían afectar a la Seguridad de Chile. La diferencia entre estas radica en que los problemas estructurales son profundos, su complejidad se encuentra en la base de los sistemas económico, social y político. En consecuencia, dejarlos sin solución o bien una solución ineficaz, puede agravar las vulnerabilidades de un Estado, potenciando aún más los efectos de riesgos y amenazas.

Conclusiones

El presente trabajo abordó la interrogante respecto de cuáles son los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de Chile. Con el fin de contextualizar el trabajo e identificar tendencias a nivel internacional, en la primera parte se realizó una revisión a los riesgos y amenazas determinados tanto por organismos internacionales como por cinco países del hemisferio: Estados Unidos, Brasil, Bolivia, Perú y Argentina. Del examen se desprende que, así como la noción de seguridad ha evolucionado y se ha vuelto compleja, la de amenaza también lo ha hecho. Hoy se aprecia que la idea

tradicional de amenaza proveniente de un actor estatal coexiste con una visión extendida en la que se reconoce que también pueden constituir una amenaza las acciones provenientes de nuevos actores con intención y capacidad para causar daño.

Por otra parte, ha sido relevante la influencia de propuestas que organismos internacionales han hecho expandiendo el concepto de amenaza de forma tal que no se distingue apropiadamente de las nociones de riesgo, vulnerabilidad y problemas estructurales, tanto de orden social como económico y político. El asunto es que, al asumir los mencionados problemas de seguridad sin considerar su naturaleza y clasificarlos como una amenaza, se corre el peligro de la securitización.

La principal contribución de este artículo radica en clarificar los conceptos de riesgos y amenazas, distinguiéndolos entre sí y diferenciándolos de aquellos asuntos que pueden ser clasificados como vulnerabilidad o problemas estructurales.

El LDN (2010) proporciona algunos lineamientos a partir de los que se pueden extraer criterios útiles para la determinación de amenazas a la seguridad de Chile. En este sentido, una amenaza es aquella que proviene de un actor internacional, el que tiene un objetivo específico e intención de causar daño a la población, para ello cuenta con las capacidades necesarias para llevar a cabo la acción. Considerando estos criterios, algunas amenazas pueden ser identificadas con antelación; no obstante, es importante tener presente que, debido al contexto de incertidumbre imperante, existe la posibilidad de que surjan amenazas de forma imprevista, para las cuales la Defensa también debe estar preparada.

Consecuentemente, en este artículo se estima que en Chile no solo se debieran definir las amenazas a partir de una concepción convencional. Tomando el pulso a la evolución del escenario internacional y anticipándose al comportamiento de nuevos actores, se debiera comprender como amenaza a los actos de agresión cometidos por un actor internacional en contra del Estado de Chile o de su población. Asimismo se debiera considerar al terrorismo, las ciberamenazas, la narcoactividad y al crimen organizado transnacional, por cuanto estos fenómenos presentan el componente volitivo que atenta contra la seguridad del país.

Por su parte, los riesgos carecen del componente volitivo propio de las amenazas. Ahora bien, en caso de manifestarse, podrían acarrear consecuencias igualmente catastróficas, vulnerando gravemente la seguridad del país o de una parte de su territorio. No obstante, su naturaleza incierta, pero constante a la vez, permite anticiparse a su ocurrencia y diseñar una estrategia de prevención para mitigar sus efectos.

A diferencia de lo planteado por algunas propuestas internacionales revisadas en la primera parte de este artículo, se estima pertinente no confundir la identificación de amenazas y riesgos con aquellas vulnerabilidades o problemas estructurales que se puedan suscitar en el país. Ya que estas últimas responden a situaciones complejas derivadas, principalmente, de una deficiencia en el desarrollo económico, social y político. Por consiguiente, el tratamiento de estos fenómenos no tiene relación con las tareas que la seguridad estatal le exige a la Defensa.

Bibliografía

- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. *Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones: Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, Actas y Documentos, vol. I, Bridgetown, 2002 (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *Resolución 2249 (2015)* (Documento en línea) [Fecha de consulta 06.05.2016] http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1538417_ES.pdf
- Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia de Seguridad y Defensa”* (Documento en línea) [Fecha de consulta 04.05.2016] <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2009/11/ENSYD-version-definitiva.pdf>
- Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio. *Un Mundo Más Seguro: La Responsabilidad que Compartimos*, Asamblea General de Naciones Unidas (2004) (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit (Lisboa 19-20 de noviembre 2010) (Documento en línea) [Fecha de consulta 08.06.2016] http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf
- Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración Sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad (27 y 28 de octubre 2003) (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). “¿Cuáles serán las peores amenazas en los próximos 10 años?”. *Revista de la OTAN*, edición digital (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] <http://www.nato.int/docu/review/2013/Industry/biggest-threads-next-10-years/ES/index.htm>

- President of the United States. *National Security Strategy* (Washington: White House, 2015) (Documento en línea) [Fecha de consulta 19.06.2016] https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf
- República Argentina. *Decreto 727*, promulgado el 12 de junio del 2006 (Documento en línea) [Fecha de consulta 08.06.2016] <http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/Decreto%20727.pdf>
- República Argentina. *Ley de Defensa Nacional Argentina N° 23.554*, promulgada el 26 de abril de 1998 (Documento en línea) [Fecha de consulta 24.06.2016] <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- República Argentina. *Ley de Seguridad Interior N° 24.059*, promulgada el 6 de enero de 1992 (Documento en línea) [Fecha de consulta 24.06.2016] <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>
- República Argentina. *Libro Blanco de la Defensa* (Ministerio de Defensa, 2010) (Documento en línea) [Fecha de consulta 23.06.2016] https://web.archive.org/web/20130215073016/http://merln.ndu.edu/whitepapers/Argentina_2010.pdf
- República Argentina. *Libro Blanco de la Defensa* (Ministerio de Defensa, 2015) (Documento en línea) [Fecha de consulta 23.06.2016] http://desarrollodefensaytecnologia-belica.blogspot.cl/2015/10/libro-blanco-de-la-defensa-2015_25.html
- República de Bolivia. *Libro Blanco de la Defensa de Bolivia* (Ministerio de Defensa, 2004) (Documento en línea) [Fecha de consulta 18.06.2016] <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Bolivia%20-%202004.pdf>
- República Federativa de Brasil. *Política Nacional de Defensa. Estrategia Nacional de Defensa* (Brasilia, Ministerio de Defensa, 2012) (Documento en línea) [Fecha de consulta 24.06.2016] http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf
- República de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010* (Ministerio de Defensa Nacional, 2010) (Documento en línea) [Fecha de consulta 25.06.2016] <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>
- República del Perú. *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (Ministerio de Defensa, 2005) (Documento en línea) [Fecha de consulta 20.06.2016] <https://web.archive.org/web/20130216113726/http://merln.ndu.edu/whitepapers/Peru2005.pdf>