



El futuro es de todos

Cancillería de Colombia



BICENTENARIO 1821-2021  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA 1821-2021



PROSUR



OEA

Más derechos para más gente

## MEMORIAS DEL FORO PROSUR-OEA: SEGURIDAD REGIONAL Y AMENAZAS HÍBRIDAS



### I. INTRODUCCIÓN

El Foro sobre Seguridad Regional y Amenazas Híbridas se realizó el 1 de octubre de 2021, bajo el liderazgo conjunto de la Presidencia Pro Tempore (PPT) del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur – PROSUR, ejercida por Colombia, y la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Reconociendo que, en el ámbito de las Américas, la seguridad se aborda de manera multidimensional y que las amenazas híbridas representan desafíos emergentes que afectan a todas las subregiones del hemisferio, PROSUR y la OEA decidieron emprender esta iniciativa, con tres objetivos puntuales:

1. Poner de relieve el tema de las amenazas híbridas en el contexto de la seguridad regional para mejorar el conocimiento de esta situación en las Américas.
2. Abrir un espacio de diálogo a nivel hemisférico, que nos permita estar mejor preparados frente a las amenazas así como desarrollar estrategias de apoyo y asistencia mutua.
3. Encontrar posibles acciones conjuntas que permitan contrarrestar las amenazas híbridas a nivel de todos los países del hemisferio, incluyendo la eventual coordinación con socios externos.

El foro inició con los saludos e intervenciones del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, y de la Vicepresidenta y Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Martha Lucía Ramírez. Posteriormente, autoridades de alto nivel en las áreas de relaciones exteriores, asuntos estratégicos, seguridad nacional y defensa de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guyana, Paraguay y Perú intervinieron como panelistas refiriéndose a los temas centrales del evento: la seguridad regional y las amenazas híbridas.

Participaron como expertos invitados Francisco Rojas, Rector de la Universidad de la Paz de las Naciones Unidas con sede en Costa Rica, y Carlos Patiño, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. La moderación del foro estuvo a cargo del Director

del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA, Gastón Schulmeister, mientras que el Secretario de Seguridad Multidimensional, Arthur Weintraub, cerró el evento con las principales conclusiones.

El foro se desarrolló en formato virtual, con interpretación simultánea a todos los idiomas oficiales de la OEA y contó con la asistencia de 110 delegados, representando a 20 Estados Miembros de la OEA, así como miembros de la academia y funcionarios de organizaciones internacionales (ver anexo).

El presente documento de memorias sintetiza las principales ideas expresadas por los panelistas y asistentes en relación con la problemática de las amenazas híbridas y las posibles estrategias para contrarrestarlas. Por el carácter cerrado del foro y la naturaleza de la discusión, los elementos aquí resumidos no se atribuirán a ningún delegado, país u organización participante.



### FORO PARA EL PROGRESO E INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR – PROSUR

Creado en 2019, tras la [Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur](#), el Foro PROSUR constituye un espacio regional de diálogo y cooperación con el objetivo de avanzar hacia una integración más efectiva, que permita el crecimiento, progreso y desarrollo de los países suramericanos. Actualmente, 8 países sudamericanos hacen parte de PROSUR: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú.

Aparte de los encuentros de alto nivel, el Foro cuenta con siete Grupos de Trabajo Sectoriales, que adelantan acciones concretas en las áreas de i) Infraestructura; ii) Energía; iii) Salud; iv) Defensa; v) Seguridad y Combate al Crimen; vi) Prevención y Gestión del Riesgo de Desastres, y vii) Medio Ambiente.

Mayor información: <https://foroprosur.org/>

### SECRETARÍA DE SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL DE LA OEA

La misión de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) es promover y coordinar la cooperación entre los Estados miembros de la OEA, y de estos con el Sistema Interamericano y otras instancias del Sistema Internacional, para evaluar, prevenir, enfrentar y responder efectivamente a las amenazas a la seguridad, con la visión de ser el principal referente hemisférico para el desarrollo de la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros de la OEA.

La SSM tiene como ámbito de acción la [Declaración sobre Seguridad en las Américas](#), y su nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio, caracterizada por su naturaleza multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio.

Mayor información: [http://www.oas.org/es/ssm/template.asp?file=/es/ssm/about\\_spa.asp](http://www.oas.org/es/ssm/template.asp?file=/es/ssm/about_spa.asp)



## II. SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL



En el marco del evento se recordó la visión hemisférica adoptada en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, que es de alcance multidimensional y que incorpora una concepción integral del conjunto de amenazas, tanto tradicionales como emergentes:

*“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.”*

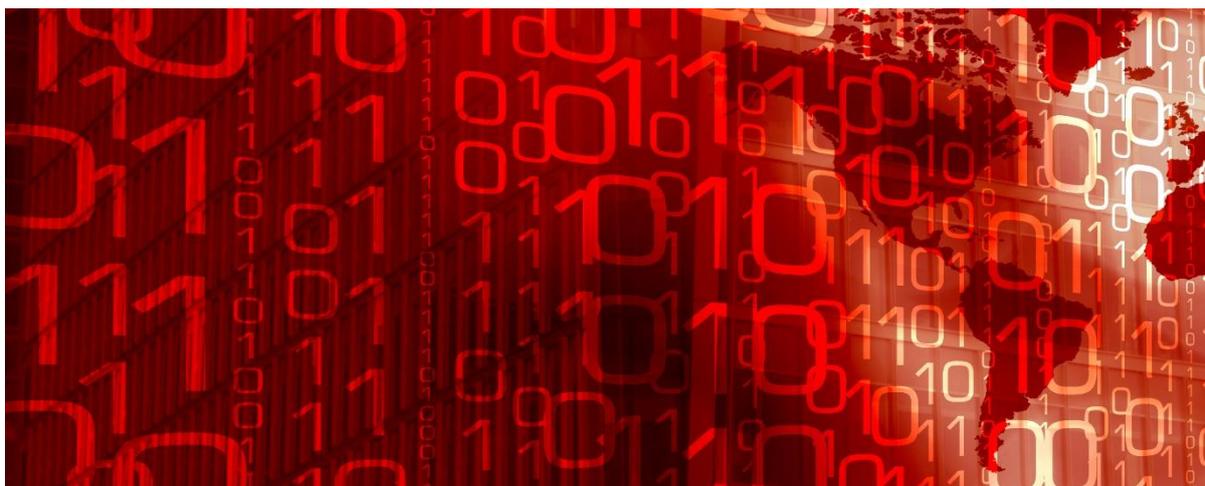
- DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS, octubre de 2003

Los participantes manifestaron que el entorno de seguridad es cada vez más desafiante, a medida que los riesgos y amenazas se complejizan. Confluyen en la región problemáticas como el narcotráfico, el crimen organizado, la proliferación de armas y el debilitamiento de la infraestructura, a los que se suman factores desestabilizadores como el cambio climático, los choques migratorios y las crisis sanitarias.

Ante esta situación, señalaron que la región no ha desarrollado herramientas para una respuesta coordinada ni unificada y no existe en la actualidad una voz común para hacer frente a las amenazas a la seguridad en sus diferentes dimensiones.

Se indicó que el abordaje de los desafíos de seguridad actuales requiere un enfoque amplio, centrado en las personas y en el mejoramiento de su calidad de vida. Esto implica ocuparse simultáneamente de los desafíos de la delincuencia urbana, de la protección del territorio, de los espacios de frontera y de las infraestructuras físicas, así como del cambio climático, del espacio cibernético y de la preparación ante posibles crisis sanitarias.

### III. AMENAZAS HÍBRIDAS



Los panelistas y expertos contribuyeron en sus intervenciones a una caracterización de esta problemática. En síntesis, las amenazas híbridas deben su nombre a que combinan medios convencionales y no convencionales; militares y no militares; violentos y no violentos; encubiertos y manifiestos; así como físicos y psicológicos, con objeto de:

- debilitar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones;
- polarizar la sociedad y amenazar el tejido social a nivel local, regional y global;
- desestabilizar el normal funcionamiento de las economías y los mercados;
- impedir la implementación de medidas de lucha contra el delito;
- minar la gobernabilidad del Estado e implantar esquemas de gobernanza alternativos;
- construir nuevas legitimidades con nuevas narrativas; y/o
- capturar el control sobre el territorio o sobre recursos esenciales.

Las amenazas híbridas se manifiestan mediante acciones coordinadas, sistemáticas y planificadas que buscan aprovechar las vulnerabilidades en los Estados, las sociedades y las economías. Algunos ejemplos son:

- ciberataques a infraestructura crítica u objetivos gubernamentales;
- presión económica;
- acciones de espionaje;
- insurgencias coordinadas;
- uso y despliegue de grupos armados irregulares;
- campañas de desinformación y manipulación de la opinión pública; o
- interferencias en el debate político y los procesos electorales.

Las amenazas híbridas también se caracterizan por la complejidad de los agentes involucrados, pues incluyen actores estatales y no estatales, operando a través de las fronteras y usualmente por debajo de umbrales que provoquen acciones de respuesta militar. En ocasiones, no se trata de nuevos delitos sino de nuevas modalidades de actuación para cometer delitos que no podrían ser realizados por un solo actor. El crimen organizado y los grupos terroristas son actores habituales en este tipo de ataques, y sus efectos ponen en riesgo las relaciones entre los países.

En el caso de las Américas, el aumento de las amenazas híbridas se da en un período en el que los focos de violencia y conflicto ya no son entre los Estados sino al interior de los mismos, en las zonas de frontera y en las áreas urbanizadas. Además, cada subregión tiene factores de riesgo particulares que deben ser tenidos en consideración.

Entre los factores de riesgo y causas estructurales que han permitido el aumento de las amenazas híbridas en la región, los panelistas mencionaron los siguientes:

- Fronteras extensas y porosas, así como la falta de control estatal en zonas remotas, periféricas y de frontera, lo que facilita el paso de grupos irregulares y las economías ilegales como el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de migrantes, la minería ilegal, y el tráfico de armas.
- La exclusión, la pobreza y la marginalidad, que producen delincuencia y expresiones de violencia al interior de los países.
- La corrupción y la impunidad, que abren espacio a los actores ilegales y contribuyen al deterioro de la confianza ciudadana en sus instituciones.
- Crisis migratorias, climáticas y sanitarias.

Adicionalmente, se avizoró el efecto circular de las amenazas híbridas: el aumento de la desconfianza en las instituciones del Estado, en las fuerzas militares y de policía, al igual que la polarización de las sociedades, son simultáneamente resultado de las amenazas híbridas y factores que facilitan su surgimiento y multiplican su impacto.

### **A. Ciberseguridad e instituciones**

Uno de los aspectos más sobresalientes en la discusión sobre amenazas híbridas fue la utilización de medios tecnológicos y su impacto en las instituciones sociales y políticas. Al respecto, los panelistas señalaron que en un mundo cada vez más digital el uso de las tecnologías puede traer claros beneficios a la democracia, favoreciendo una gobernanza más transparente y ágil, así como la promoción y el respeto de los Derechos Humanos, al expandir oportunidades de diálogo y expresión para los ciudadanos.

No obstante, las tecnologías digitales también acarrearán riesgos. La dependencia del ámbito digital también ha resultado en un incremento de la vulnerabilidad de las personas y la infraestructura crítica, que se han convertido en objeto de actividades maliciosas o ciberataques sistemáticos y coordinados, como es el caso de los servicios de salud y de energía.

Los adelantos tecnológicos también han sido aprovechados por agentes criminales, que operan a través de redes y métodos cada vez más sofisticados para socavar la cohesión social y la institucionalidad democrática. El aumento en la velocidad de la comunicación y el acceso a la información no ha sido correspondido con una mayor reflexión o verificación de las fuentes de información. La información falsa se difunde más rápidamente que la información verídica, y la voluntad de las personas puede ser manipulada masivamente desde puntos de conexión ubicados incluso por fuera de la región.

Ejemplos concretos de cómo las amenazas híbridas afectan las instituciones mediante el uso de tecnologías digitales incluyen:

- ciberataques a infraestructura digital de servicios esenciales;
- injerencia indebida en campañas y procesos electorales;
- instigación de movilizaciones violentas;
- campañas y movimientos antivacunas;
- manipulación para impedir la provisión de servicios sociales;
- campañas de deslegitimación de las instituciones gubernamentales; o
- presiones dirigidas a agentes del Estado.

## **B. Delincuencia Organizada Transnacional**

El panel de autoridades y expertos también llamaron la atención sobre el desafío que constituye la Delincuencia Organizada Transnacional para la seguridad regional, y su vinculación con el fenómeno de amenazas híbridas.

Se advirtió acerca de la evolución de los mercados ilícitos y la emergencia de organizaciones criminales que utilizan estrategias tradicionales y no tradicionales, beneficiándose de la ausencia del Estado y las condiciones del territorio. En la medida que estos grupos encuentran además la protección o el amparo en algún Estado, la amenaza aumenta exponencialmente.

La Delincuencia Organizada Transnacional en la región, en particular en los espacios de fronteras, se ha extendido hasta abarcar crímenes tan diversos como la piratería, el narcotráfico, el lavado de activos, la trata y tráfico de personas, el tráfico de madera y vida silvestre, la explotación ilegal de minerales, el tráfico de hidrocarburos y el tráfico de armas.

Algunos panelistas puntualizaron la necesidad de atender de manera prioritaria las amenazas asociadas a estas redes criminales y la incorporación de un enfoque de mercados ilícitos, a fin de interrumpir el flujo de financiamiento de estos actores.



#### IV. CONCLUSIONES: ESTRATEGIAS DE RESPUESTA A LAS AMENAZAS HÍBRIDAS



Los panelistas y participantes propusieron diversas acciones que podían emprender los países, por cuenta propia o en coordinación con sus pares en la región en el ámbito de foros como la OEA o PROSUR, con el propósito de prevenir y contrarrestar las amenazas híbridas. A continuación, se enuncian dichas propuestas:

##### A. A nivel nacional:

- Incremento de la base de conocimiento sobre la problemática, por ejemplo, mediante la creación de observatorios en la materia y su inclusión en los currículos universitarios.
- Promoción de la independencia de los medios de comunicación.
- Protección de los bienes colectivos como los aeropuertos y el espacio cibernético.
- Interrupción de los flujos de financiamiento de las organizaciones criminales mediante el desmantelamiento efectivo de mercados ilícitos.
- Abordaje integral de las causas estructurales y factores de riesgo: disminución de la desigualdad económica, la exclusión, la pobreza y la marginalidad.
- Aumento de la capacidad informática y actualización tecnológica del Estado, por ejemplo, a través de inteligencia artificial.
- Fortalecimiento de las capacidades informáticas de la fuerza pública.
- Articulación y coordinación interagencial para el abordaje conjunto de las amenazas híbridas.
- Cooperación bilateral para el intercambio de información sobre actores y redes criminales, así como para compartir experiencias y buenas prácticas.
- Coordinación de acciones con la academia, el sector privado y la sociedad civil.
- Inversión en tecnologías seguras para el desarrollo de procesos electorales.
- Alfabetización digital para prevenir el mal uso de la información.
- Implementación de medidas para enfrentar el cambio climático.
- Judicialización efectiva de actos de corrupción.

##### B. A nivel regional y subregional:

- Cooperación en inteligencia, ciencia y tecnología, entre los Estados, sus fuerzas militares y demás entidades involucradas en la respuesta a las amenazas híbridas,

entre otros fines, para el intercambio de información de inteligencia y el fortalecimiento de las capacidades digitales. En el marco de esta cooperación subregional, regional y extrarregional podrían acordarse protocolos para la recolección e intercambio de información de inteligencia.

- Realización de encuentros regulares entre las agencias encargadas de asuntos de seguridad.
- Creación de un observatorio regional para la revisión y catálogo de las experiencias regionales.
- Creación de un sistema de prevención y alertas tempranas sobre amenazas híbridas. Tal sistema debe tener la capacidad de generar diagnósticos certeros e identificar posibles vulnerabilidades.
- Coordinación en el manejo regulatorio de las actividades digitales, como las plataformas y redes sociales, a fin de maximizar su potencial positivo y mitigar sus riesgos para el ejercicio democrático.
- Cooperación para el mejoramiento de la infraestructura cibernética de las entidades investigativas y judiciales, con el propósito de apoyar en el procesamiento de las actividades maliciosas que puedan constituir delitos, como el discurso de odio o la interferencia electoral.
- Negociación y suscripción de instrumentos internacionales aplicables a las actividades realizadas en el ciberespacio.
- Discusión sobre un instrumento internacional que consigne el principio de abstenerse de ejecutar, promover o auspiciar acciones híbridas y que establezca parámetros o mecanismos de cooperación ante casos de ataques con dichos métodos.
- Fortalecimiento de la aplicación de los instrumentos del sistema interamericano para la protección de la democracia.
- Promoción del cumplimiento de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra el terrorismo.
- Promoción del fortalecimiento de la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) a nivel hemisférico.
- Creación de instancias de cooperación para la gestión del ciberespacio.
- Promoción de la cultura cibernética e informática.

## ANEXO: PARTICIPANTES

### A. PANELISTAS:

#### Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos:

1. Martha Lucía Ramírez, Vicepresidente y Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia
2. Almirante Flavio Rocha, Secretario de Asuntos Estratégicos de Brasil
3. Andrés Allamand, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile
4. Diego Molano, Ministro de Defensa de Colombia
5. Hugh Hilton Todd, Ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación de Guyana
6. Óscar Maúrtua de Romaña, Ministro de Relaciones Exteriores de Perú
7. Albert Ramdin, Ministro de Relaciones Exteriores de Suriname<sup>1</sup>
8. Rafael Guarín, Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional de Colombia
9. Christian Guillermet-Fernández, Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto para Asuntos Multilaterales de Costa Rica
10. Pablo René Ríos, Viceministro de Seguridad Interna de Paraguay

#### Secretaría de la OEA:

1. Luis Almagro, Secretario General de la OEA
2. Arthur Weintraub, Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA

Moderador: Gastón Schulmeister, Director del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA.

#### Expertos invitados:

1. Francisco Rojas, Rector de la Universidad de la Paz de la ONU
2. Carlos Patiño, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia

### B. ASISTENTES EN REPRESENTACIÓN DE:

- |                              |                                  |
|------------------------------|----------------------------------|
| 1. Belice                    | 11. Guyana                       |
| 2. Brasil                    | 12. Honduras                     |
| 3. Canadá                    | 13. México                       |
| 4. Chile                     | 14. Panamá                       |
| 5. Colombia                  | 15. Paraguay                     |
| 6. Costa Rica                | 16. Perú                         |
| 7. Ecuador                   | 17. República Dominicana         |
| 8. El Salvador               | 18. San Vicente y las Granadinas |
| 9. Estados Unidos de América | 19. Suriname                     |
| 10. Guatemala                | 20. Uruguay                      |

#### Organizaciones Internacionales:

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
2. Organización de los Estados Americanos (OEA)

---

<sup>1</sup> Por motivo de fuerza mayor, el Ministro Albert Ramdin no pudo hacer su intervención en vivo en el segmento final del Foro como estaba previsto. No obstante, su discurso fue enviado por escrito a los organizadores del evento y tomado en consideración en la elaboración de las memorias.