

## **Perspectivas y desafíos de seguridad regional**

Serie Minutas N° 58-21, 25/06/2021

### **Resumen**

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile en el 18º Foro Parlamentario de Inteligencia y Seguridad que, en esta ocasión, se organiza en conjunto con la Asamblea Nacional de Panamá y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), y tendrá lugar en Ciudad de Panamá los días 29 y 30 de junio de 2021. En particular, entrega antecedentes en relación al sexto tema sustantivo de la agenda, que se titula “Perspectivas regionales de seguridad”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes generales

Las perspectivas de seguridad regional, tanto a nivel hemisférico como latinoamericano, se vieron sensiblemente modificadas con los cambios geopolíticos de fines del siglo pasado. En efecto, el fin de la confrontación bipolar en la Guerra Fría y el despliegue de los procesos de globalización e hiperconectividad de las sociedades han enmarcado un cambio fundamental en las concepciones y en la agenda de seguridad. De esa manera, el panorama de seguridad de la región deja de estar hegemonizado por los Estados y su “seguridad nacional” centrada en el riesgo de conflictos interestatales -en especial, por disputas territoriales- y en la amenaza del “enemigo interno” que tendía a “securitizar” el conflicto político -y sus expresiones de violencia- como una ‘agresión externa’ en clave ideológica.<sup>1</sup>

Con el fin de la guerra fría y sus tradicionales hipótesis de in-seguridad, y en el contexto de la globalización, los Estados, las sociedades, y las organizaciones internacionales se han abocado a adecuar sus conceptos establecidos sobre la seguridad. En ese proceso, se ha puesto en cuestión si el destinatario principal de la seguridad es el Estado o si lo son las personas o ciudadanos, lo que amplía el panorama de actores e instrumentos para proveer la seguridad. Por otra parte, se ha problematizado el tipo de amenazas relevantes, ampliando el espectro para incluir un conjunto de “nuevas amenazas” o riesgos que significan un desafío a la seguridad de Estados, sociedades y personas. En ese sentido, junto a las amenazas tradicionales que decían relación con amenazas centradas en el uso de la violencia o fuerza física, se comienza a atender a una amplia gama de fuentes de inseguridad humana que van desde aquellas que derivan de las condiciones de pobreza y marginalidad, hasta el impacto de los desastres naturales y los riesgos medioambientales, que impiden el desarrollo pleno de las personas dando origen a las concepciones de la “seguridad humana”.<sup>2</sup>

Sin embargo, en la agenda de seguridad regional destacan también nuevas amenazas asociadas la proliferación de distintas manifestaciones de violencia y a la consolidación de redes criminales organizadas con alcance transnacional. En particular, esta presencia de nuevos actores no-estatales “amenazantes” para la seguridad física y tranquilidad, se expresa particularmente el accionar del crimen organizado transnacional en sus diversas formas, destacando especialmente el tráfico ilícito de drogas o narcotráfico. La delincuencia organizada tiene efectos nocivos en términos de seguridad ciudadana y bienestar, en primer lugar, respecto a las personas que se ven directa o indirectamente expuestas a su impacto respecto a sus vidas, su libertad, o su salud, entre otras. Pero sus efectos para las sociedades, en términos de violencia extendida, desestabilización política y desequilibrios de los procesos económicos legales también deben ser resaltados.

En estas condiciones, también se hacen más difusos los límites clásicos entre la agenda de “seguridad doméstica” -asociada a la noción de seguridad pública o ciudadana- que se veía afectada en especial por la amenaza de la delincuencia-

---

1 Gaspar Tapia, Gabriel, “Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría”, *Estudios Internacionales*, vol. 36, n.º 141, abril-junio 2003, pp. 23-44, en pp. 27-29; Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, “Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina”, *Revista Bien Común*, n.º 152, 2007, pp. 15-18, en p. 15, disponible en: <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/seguridadal.pdf> [acc. 17/06/21].

2 Además de esta concepción amplia de la noción, hay un enfoque restringido que pone el acento en la protección ante la violencia física en contextos de conflicto. Ver: Pérez de Armíño, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 76, 2007, pp. 59-77.

y la agenda de “seguridad externa”, en que las amenazas provienen de potenciales conflictos armados internacionales. Dada su magnitud, y el carácter de sus formas de operar, la criminalidad organizada transnacional (COT) pasa a constituir en una amenaza que compromete la seguridad de los Estados y de sus ciudadanos en un mundo globalizado, y ocupa un lugar destacado en los desafíos de seguridad regional e internacional.

## **2. Renovando la seguridad hemisférica: la perspectiva multidimensional, y su organización conceptual**

Desde un punto de vista comparado, América Latina destaca como la zona más desmilitarizada del mundo, sus países han renunciado al desarrollo de tecnología nuclear con fines militares, y tienen una limitada propensión a los conflictos interestatales.<sup>3</sup> Además, los conflictos civiles de décadas precedentes han concluido, y más recientemente se ha asistido a la desarticulación o desmovilización de grupos insurgentes que practicaban la violencia armada. Por el contrario, otros asuntos se han incorporado con fuerza a la agenda de seguridad de los Estados de la región, tanto derivados de desastres naturales o del cambio climático, como riesgos de inestabilidad social vinculados a la pobreza y la desigualdad, las migraciones, y la proliferación de expresiones de violencia y de criminalidad organizada.

En este contexto, marcado por la emergencia de riesgos y amenazas de origen multicausal, hace sentido repensar la situación de inseguridad con una perspectiva más amplia. Con ese mismo propósito, los países miembros de la OEA se plantearon hacia fines de siglo una renovación de las concepciones de la seguridad hemisférica que les permitiera dar cuenta de las nuevas fuerzas y factores. Como parte de ese proceso, iniciado en la II Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998), la Asamblea General de la OEA reconoció en la *Declaración de Bridgetown* (2002) que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional” y, en consecuencia, “el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.<sup>4</sup> Asimismo, en la declaración se reconoció que muchas de las nuevas amenazas y desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional, por lo cual pueden requerir de una adecuada cooperación interamericana, como también implicar una gama de enfoques diferentes en su abordaje.

Sobre esta base, la Conferencia Especial sobre Seguridad que se celebró en Ciudad de México en octubre de 2003 confirmó esa ampliación de la concepción tradicional de la seguridad, destacando que la nueva concepción de seguridad hemisférica es de alcance multidimensional, e incluye “las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio”.<sup>5</sup> En una enumeración extensa de estas amenazas, preocupaciones y desafíos de diversa índole, la *Declaración sobre Seguridad de las Américas* va a mencionar:

3 Hirst, Mónica, “Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas”, *Nueva Sociedad*, nº 185, 2003, pp. 83-101, en pp. 84-86.

4 OEA, *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, AG/DEC. 27 (XXXII-O/02), Aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002.

5 OEA, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, CES/dec.1/03 rev. 1, Aprobada en la tercera sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

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

Por otra parte, en la Declaración se hace referencia a la existencia de valores compartidos y enfoques comunes reconocidos a nivel hemisférico, que alimentan la cooperación en materia de seguridad multidimensional con el propósito de contribuir a consolidar la paz, el desarrollo integral y la justicia social, basado en valores democráticos, de protección de los derechos humanos, de solidaridad y de respeto a la soberanía nacional. En este sentido, se evidencia que esta concepción de la seguridad se orienta a ser parte de la gobernabilidad democrática, haciendo frente para ello a “conflictos [que] están ligados a la inestabilidad y fragilidad de la institucionalidad política, los desequilibrios económicos y el ascenso de la conflictividad social”.<sup>6</sup>

A su vez, si bien la ampliación de la noción tradicional de seguridad hemisférica parece un acierto en cuanto se hace cargo de múltiples conductores de riesgo para la seguridad nacional y humana, esa apertura hacia una multidimensionalidad proteica genera problemas para operativizar la agenda, identificar prioridades, y planificar las acciones. En particular, distintos analistas propusieron diferenciar entre las “amenazas no tradicionales” -fenómenos como el narcotráfico o la actuación del COT- y “problemas” de naturaleza diversa que afectan las condiciones de seguridad humana -un desastre natural, un riesgo medioambiental, o asuntos de índole social.<sup>7</sup>

En esa misma línea, el profesor Griffiths propone organizar conceptualmente esa multiplicidad de fenómenos considerando el tipo de peligro que representan y, sobre todo, en base a la existencia o no en su ocurrencia de intencionalidad humana explícita de causar daño.<sup>8</sup> De ese modo, agrupa en las categorías de “amenazas” a aquellas situaciones derivadas de la actuación intencional de actores estatales o no estatales que, ejerciendo la violencia física, pretenden lograr ciertos propósitos. Por otra parte, reúne ciertos “riesgos” de diverso tipo

6 Celi, Pablo, “Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina”, en: VV.AA., *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, RESDAL / SER en el 2000, Buenos Aires, 2005, pp. 10-14, en p. 12, disponible en: <https://www.resdal.org/atlas/atlas-celi.pdf> [acc. 17/06/21].

7 Ver: Armerding, Gisela, *Una mirada a la Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Working Paper nº 11/2006, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), 2006, disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Gisela-Armerding-2/publication/4934048\\_Una\\_mirada\\_a\\_la\\_Declaracion\\_sobre\\_Seguridad\\_en\\_las\\_Americas/links/5eebb0e0a6fdcc73be893b48/Una-mirada-a-la-Declaracion-sobre-Seguridad-en-las-Americas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gisela-Armerding-2/publication/4934048_Una_mirada_a_la_Declaracion_sobre_Seguridad_en_las_Americas/links/5eebb0e0a6fdcc73be893b48/Una-mirada-a-la-Declaracion-sobre-Seguridad-en-las-Americas.pdf) [acc. 23/06/21].

8 Griffiths Spielman, John E., “Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones”, *Journal of Globalization, Competitiveness & Governability*, vol. 1, nº 1, 2007, pp. 88-104, en pp. 95-97.

que generan condiciones para expresiones de violencia que pueden afectar la seguridad, pero que tienen a la base problemas del desarrollo.

En lo esencial, a partir de una versión modificada de la propuesta de Griffiths, se puede realizar la siguiente clasificación de amenazas y riesgos:

- amenazas tradicionales: todos los fenómenos de naturaleza militar que afecten los intereses de un Estado, lo que implica conflicto armado entre dos Estados y, en su caso, con actores armados no estatales (grupos combatientes)
- nuevas amenazas: de naturaleza no militar, pero que son fenómenos de naturaleza violenta y, en ocasiones, de carácter transnacional, en que se actúa con una intencionalidad deliberada de producir o amenazar con producir daño físico a las personas para lograr objetivos particulares. En esta categoría se agrupan distintas formas del COT, entre otros el tráfico de drogas, tráfico y trata de personas, tráfico ilegal de armas (incluidas las de destrucción masiva), etc., y, en su caso, el terrorismo
- riesgos estructurales: fenómenos que afectan el logro de condiciones materiales y de bienestar de las personas, pero no implican de manera directa y necesaria un peligro para su seguridad física. Entre ellas, se mencionan la pobreza, la exclusión, la desigualdad económica, la corrupción, las migraciones, etc.
- riesgos accidentales: esta categoría, que Griffiths denomina ‘eventos catastróficos’, agrupa aquellas situaciones generadas por hechos de la naturaleza o acción humana no intencionada, cuyo resultado es la destrucción material, la pérdida de vidas humanas, el desplazamiento de personas, etc. Se agrupan aquí los desastres naturales, los efectos del cambio climático, los incidentes nucleares o químicos, las epidemias y pandemias, etc.

### **3. Las “nuevas amenazas” como desafíos de seguridad regional: la violencia y la criminalidad organizada como fuentes de inseguridad en América Latina**

En América Latina, las “nuevas amenazas” han tomado centralidad entre los desafíos de seguridad regional en las últimas décadas. Los crecientes problemas de inseguridad, que constituyen obstáculos significativos para el desarrollo de los países y el bienestar y calidad de vida de las personas, se expresan en estadísticas decidoras. En efecto, según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), a mediados de la pasada década la región ya era porcentualmente el continente más violento, con tasas de homicidios que cuadruplican las del resto del mundo, y dos tercios de los secuestros extorsivos que tienen lugar en el planeta. En esas circunstancias, no es extraño que América Latina albergue más de cuarenta ciudades entre las cincuenta más violentas a nivel global.<sup>9</sup>

En su informe regional 2013-2014, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) puso el foco en esta problemática debido a que

“en la última década la región ha sufrido una epidemia de violencia, acompañada por el crecimiento y difusión de los delitos, así como el aumento del temor entre los ciudadanos”.<sup>10</sup>

9 Al respecto, Bartolomé, Mariano, “La Criminalidad Organizada, un severo problema de seguridad para el Hemisferio”, *Hemisferio. Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, vol. 3, 2017, pp. 68-90, en pp. 78-81.

10 PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro*

En ese estudio destacó que, si bien la inseguridad ciudadana que se genera es un desafío regional, existen un impacto diferenciado de los fenómenos de delito y violencia en los distintos países y al interior de los mismos. Por otra parte, comprobó que, mientras en ciertos países incide especialmente el alto nivel de violencia letal que se traduce en altas tasas de homicidios, en otros lo más relevante es el incremento considerable de los delitos de orden patrimonial, es decir, robos y hurtos. En todo caso, las cifras regionales son elocuentes en cuanto al aumento de estas formas de criminalidad y conductas antisociales que afectan la vida y la integridad física y material de los ciudadanos.

Asimismo, el PNUD hacía énfasis en distinguir analíticamente entre delito y violencia, ya que ni todo delito es violento, ni todo acto de violencia es tipificado como delito. Por otra parte, es relevante considerar que mientras en el delito prevalece la motivación económica, la violencia puede estar motivada por razones de distinta índole (políticas, de discriminación, de marginación, etc.).<sup>11</sup> En ese mismo sentido, hace tiempo el profesor Hurrell<sup>12</sup> proponía un ejercicio de conceptualización de las distintas formas de violencia que se entrecruzan en manifestaciones de conflictividad social en América Latina, identificando las siguientes:

- violencia política, que se expresa en guerras civiles, luchas entre civiles y grupos militares, insurrecciones armadas y movimientos revolucionarios, terrorismo
- violencia organizada, consistente en la actuación de organizaciones criminales cuya principal característica es proveer seguridad privada o usar la violencia como forma de lucro
- violencia comunitaria, que implica respuestas de las comunidades ante la carencia de poder efectivo del Estado para hacer respetar las normas sociales, y que se puede manifestar en el desarrollo de sistemas de vigilancia parapolicial
- violencia cotidiana, de tipo individual y con tintes criminales

En la región, la relación entre violencia e inseguridad ciudadana ha incrementado sus proporciones debido a la mayor implantación territorial de la criminalidad organizada, y a la expansión transnacional de sus redes. Ese alcance transnacional se potencia, entre otras cosas, cuando la identificación directa de la violencia como causa de la inseguridad lleva al aumento de la intensidad de las políticas represivas estatales -incluso con la militarización- que genera como respuesta un incremento del poder de fuego, una extensión de las prácticas violentas y el desplazamiento de las redes a otros territorios -en el mismo país, y/o a través de las fronteras- en busca de refugio y/o de negocios.<sup>13</sup>

En cuanto a su operatoria, la dinámica de transnacionalización del crimen organizado responde, asimismo, a un conjunto de características del mundo globalizado contemporáneo. En ese sentido, el profesor Resa<sup>14</sup> ha señalado que,

---

*humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Noviembre 2013, p. v, disponible en: [http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-/](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-/) [acc. 25/05/15].

11 *Ibíd.*, p. 6.

12 Hurrell, Andrew, "Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual", *Foro Internacional*, vol. 38, nº 1 (151), enero-marzo 1998, pp. 19-36, en p. 28.

13 En este sentido, Alda Mejías, Sonia, "Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 13, nº 1, 2018, pp. 35-66, en especial pp. 42-51.

14 Resa Nestares, Carlos, *Crimen Organizado Transnacional: definición, causas y consecuencias*,

en primer lugar, las organizaciones criminales han aprovechado las oportunidades y rutas de negocio que se abren con los avances en los transportes y comunicaciones, así como las facilidades por liberalización de los mercados internacionales -en especial, la desregulación financiera para el blanqueo del dinero de las operaciones ilegales. Por otra parte, los cambios geopolíticos en el mundo desde el final de la guerra fría, se han traducido en un incremento de las capacidades de retar a la autoridad nacional e internacional, aprovechando contextos de turbulencia política y económica, donde el Estado ve mermadas sus capacidades para dar gobernabilidad a la sociedad.

Asimismo, en relación a sus capacidades organizativas se señala que el grupo criminal organizado para cometer de manera regular un conjunto de delitos graves debe contar con un cierto grado de especialización, formas de articulación operativa, y tener capacidad para protegerse con eficacia ante otros grupos criminales o ante el Estado mediante la intimidación y la corrupción. En ese sentido, como sostiene el profesor Tokatlian, “la criminalidad organizada pretende garantizar e incrementar sus ganancias, su influencia y su seguridad”.<sup>15</sup> A su vez, tienden a concentrar sus ‘actividades delictivas’ no tanto en “redistribuir rentas preexistentes” (carácter predatorio) -como sería el caso en los robos, [... sino] en la producción y/o distribución de nuevos bienes y servicios con lo que crean un “valor añadido” -prostitución, juego, tráfico de drogas, etc-”.<sup>16</sup>

En este sentido, un estudio de la ONUDD pone el foco no tanto en la operatoria de ciertos grupos criminales organizados sino en el tipo de actividades, al abordar ciertos “problemas de crimen organizado” asociados al despliegue de diferentes “flujos” de tráfico ilegal de personas, bienes y servicios, es decir, en “los mercados [ilegales] en los cuales ellos se involucran”. Desde esa perspectiva, entiende al crimen organizado, fundamentalmente, como “una cuestión de un grupo de actividades ilícitas en las cuales algunos individuos y grupos están actualmente involucrados”.<sup>17</sup>

En esta clave, identifica un conjunto de mercados ilegales, que operan a una escala crecientemente transnacional, e involucran a personas procedentes de distintos continentes, en los que se presentan “problemas de crimen organizado”, entre ellos:

- la **trata de personas**, en que están involucradas en parte significativa mujeres que son trasladadas a otros países con fines de explotación sexual, pero también otras formas de explotación laboral
- el **tráfico de migrantes**, en que, aprovechando las desigualdades globales y las políticas restrictivas de migración, hay organizaciones criminales que prestan “asistencia” a migrantes que buscan burlar los controles migratorios de países de destino
- el **tráfico de recursos medioambientales**, por una parte, para el traslado ilegal de desechos peligrosos y, por otro, para recoger de manera ilícita ciertos recursos naturales como especies protegidas, madera y peces
- el **tráfico de drogas**, con sus principales productos -cocaína, heroína,

---

Publicaciones en línea de Autónoma de México (UAM), s.f., disponible en: [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html) [acc. 16/08/11].

15 Tokatlian, Juan Gabriel, *Anotaciones en torno al crimen organizado, la seguridad nacional y la política internacional en relación al tema de las drogas psicoactivas: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia*, Documento de Trabajo nº 17, Facultad de Humanidades, Universidad de San Andrés (Argentina), s.f., p. 7, disponible en: <http://www.udes.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT%2017%20-%20Juan%20G.pdf> [acc. 16/08/11].

16 Resa Nestares, Carlos, *Crimen Organizado...*, op. cit.

17 ONUDD, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC / ONUDD), New York / Vienna, 2010, p. 3.

marihuana, drogas sintéticas- cuya incidencia es particularmente significativa para las Américas en relación con la cocaína, con flujos que vinculan a América del Sur con América del Norte y a la región andina, en concreto, con Europa

- el **tráfico de armas** que, si bien presenta flujos más acotados, tiene como uno de sus principales mercados aquel que se genera entre los Estados Unidos, como mercado proveedor, y México
- el **tráfico de productos falsificados**, incluido los medicamentos adulterados, que constituye una forma de fraude a los consumidores
- la **piratería marítima**
- el **ciberdelito** en sus distintas formas, que incluyen los delitos contra los datos y sistemas informáticos (“hacking”), el fraude y la falsificación informática (“phishing”), los delitos asociados al contenido, como la pornografía infantil, y los delitos a la propiedad intelectual, como la diseminación de contenidos “pirateados”

En los últimos años, la preocupación por la ciberseguridad se ha incrementado a nivel nacional e internacional, de modo que los ataques cibernéticos pasan a ser una de las “nuevas amenazas” más relevantes.<sup>18</sup> En sociedades hiperconectadas, el campo del ciberespacio, esto es, “el dominio global y dinámico compuesto por las infraestructuras de tecnología de la información -incluida Internet-, las redes y los sistemas de información y de telecomunicaciones”<sup>19</sup>, es susceptible de distintas formas de intromisión ilegítima o maliciosa, cuyos efectos dañosos ocurren no sólo en ese espacio ‘virtual’ sino también, a través de él, en la realidad ‘física’. A este respecto, la posibilidad de ataques cibernéticos masivos -que aún no son frecuentes- podrían afectar alguna “infraestructura crítica” nacional, es decir, aquéllas que “de sufrir un ataque causarían gran impacto en la seguridad, tanto física como económica de los ciudadanos, o en el normal funcionamiento del gobierno”<sup>20</sup>, pudiendo generar además un importante daño económico, pánico y caos social, y desestabilización del gobierno.

Por cierto, estas características de las ciberamenazas favorecen su interrelación con otras “nuevas amenazas” como crimen organizado, terrorismo, o riesgos de origen humano que provoquen daño masivo para la población o el ambiente. Asimismo, como destaca el profesor Bartolomé, la revolución digital es un vector decisivo en la operatoria a través de redes transnacionales de esos mismos agentes amenazantes no estatales, como el COT o el terrorismo, lo que, a su vez, también facilita la hibridación entre ellos.<sup>21</sup> Esos procesos de

18 Bartolomé, Mariano, “La seguridad internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación”, *Relaciones Internacionales*, n° 55, 2018, pp. 123-145, en pp. 134-135. En particular, respecto a las ciberamenazas como un problema de seguridad y defensa, Ferrero, Mariano, *La ciberguerra en el marco de la preocupación por la seguridad internacional en las sociedades hiperconectadas contemporáneas*, Serie Estudios n° 02-15, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 10-03-2015.

19 GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Ciberseguridad Nacional 2013*, Departamento de Seguridad Nacional - Presidencia del Gobierno, Madrid, 2013, p. 9, disponible en: [www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/.../ES\\_NCSS.pdf](http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/.../ES_NCSS.pdf) [acc. 18/02/15].

20 Los sistemas energéticos, los aeropuertos y redes de transporte, los sistemas de abastecimiento de agua y alimentos, las infraestructuras militares o las instalaciones sanitarias, y las propias redes de TIC, son algunas de las infraestructuras críticas de un país. La cita corresponde a Ferrero, Julio Albert, “La ciberguerra. Génesis y evolución”, *Revista General de Marina*, Tomo 264, Enero-Febrero 2013, pp. 81-96, en p. 84.

21 Bartolomé, Mariano, “Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de*



hibridación, que potencian su peligrosidad, se concretan mediante distintas formas de alianza pragmática en que esas distintas organizaciones generan formas de colaboración, especialización, o prestación de distinto tipo de 'servicios' de manera unidireccional o bidireccional.

Por último, esa interpenetración entre distintos tipos de actividades ilícitas también se reproduce con actividades lícitas, como cuando el COT se hibridiza con las actividades económicas lícitas para blanquear el dinero de sus ganancias ilícitas<sup>22</sup>, o como resultado de la penetración criminal de las estructuras estatales mediante la corrupción de funcionarios públicos para dar cobertura a la actuación del crimen organizado aprovechando el aparato de un Estado que deviene 'capturado'.<sup>23</sup>

En definitiva, los desafíos a la seguridad regional que enfrentan los países latinoamericanos tienen a las debilidades de gobernabilidad democrática, y de eficacia de las estructuras del Estado como factores clave. En ese sentido, la cooperación internacional se muestra como un instrumento decisivo, que permita fortalecer las capacidades institucionales, como también para incorporar una mirada de "inteligencia estratégica" en la identificación de amenazas actuales o potenciales<sup>24</sup> que permitan reducir la incertidumbre en este nuevo escenario de seguridad internacional. Enfrentar de manera colaborativa los riesgos y amenazas compartidas permite optimizar los esfuerzos y recursos para proveer seguridad y bienestar a las sociedades y las personas que habitan esta región.

---

*Seguridad*, nº 25, diciembre 2019-mayo 2020, pp. 8-23, en pp. 16-19.

22 Ver: UNODD, *Delincuencia organizada transnacional - La economía ilegal mundializada*, UNODC Factsheet, 2012, p. 3, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12\\_fs\\_general\\_ES\\_HIRES.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf) [acc. 22/06/21]

23 Bartolomé, Mariano, "Amenazas y conflictos híbridos...", *op. cit.*, pp. 18-19.

24 Bartolomé, Mariano, "La seguridad internacional contemporánea...", *op. cit.*, pp. 137-138.