

Introducción-Presentación

Gustavo Palomares

Víctor Mario Bados Nieto

En el momento actual América Latina se encuentra inmersa en cambios que suponen transformaciones en la principales dinámicas y equilibrios continentales, no solo en muchos de sus países, sino también en el regionalismo imperante y en los distintos espacios de integración y cooperación. La transformación actual y los cambios en países como Venezuela y Argentina, la hoja de ruta de Gobiernos como los de Colombia y Brasil, las consultas electorales a lo largo de este año en Bolivia, Ecuador, Chile y Honduras; todas estas cuestiones pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, así como un cambio en las prioridades, estrategias y dinámicas continentales. Todas estas transformaciones hemisféricas en una región determinante en las transformaciones del presente orden internacional.

La nueva doctrina de la administración Trump con América Latina, de diplomacia de «muro» vinculada a los objetivos nacionales de seguridad nacional, de gran repercusión política y estratégica, así como otros actores nuevos de gran peso económico e inversor, como es el caso de China, suponen también cambios continentales significativos y nuevos equilibrios que se irán conformando de manera progresiva en la región a la hora de perfilar el equilibrio

entre nuevos y viejos objetivos para dar respuesta a los nuevos retos y riesgos globales dentro de una apuesta colectiva.

Es evidente que las nuevas sensibilidades y dinámicas presentes determinan una nueva agenda de seguridad continental —con una incidencia fuerte y significativa en la actual gobernanza global— que necesita establecer nuevos instrumentos y herramientas dentro de las políticas nacionales y multilaterales desde una renovada voluntad individual y, sobre todo, colectiva. Este es el propósito del conjunto de reflexiones que encierran estas líneas: valorar las principales dinámicas que inciden en la seguridad continental en el momento actual para, desde ahí, realizar balance de las políticas tradicionales relativamente fracasadas, de los instrumentos obsoletos que requieren sustituirse o reinventarse y del papel que deben jugar las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas en los nuevos escenarios para la superación de la violencia y de búsqueda de la Paz.

El Cuaderno de estrategia que tiene el lector interesado y estudioso entre sus manos tiene como objetivo ese mismo que recoge el pretencioso título que lo encabeza: valorar los nuevos retos en seguridad y defensa en América Latina. Y hacerlo desde una visión plural y pluridisciplinar que sepa combinar la experiencia en la gestión de las políticas gubernamentales con los nuevos objetivos del regionalismo latinoamericano que reclama, de forma urgente, una verdadera estrategia colectiva de seguridad. Este ha sido el reto del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa de España y del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), cristalizado en esta obra: reunir diferentes autores con distintas sensibilidades y enfoques para avanzar en uno de los principales retos de la ciudadanía y de las sociedades continentales; una agenda compartida de seguridad para América Latina.

Dicha agenda compartida se vuelve una cuestión urgente porque el asunto que ocupa el primer lugar en la preocupación de la ciudadanía, a tenor de los datos reflejados por el índice de desarrollo humano y por el índice global de paz en los últimos años, pero de forma más subrayada en el de 2024¹, incluso por encima de otros factores y dinámicas perversas como son la desigualdad, el empleo o la corrupción, es el de la inseguridad. Un sentimiento

¹ *Informe Regional sobre el Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2023-2024*. NY, PNUD. Eds., 2024; también *Global Peace Index, 2024*. Institute for Economics and Peace. Eds., 2024.

que deja de ser una cuestión individual, nacional y regional para ser un sentimiento compartido por todos los latinoamericanos a la hora de abordar el objetivo de sus prioridades y el umbral de sus exigencias a las políticas públicas estatales y transnacionales.

Para hacer posible esta nueva agenda desde el actual regionalismo en transformación es necesario ubicar la seguridad, en sus distintas aproximaciones y desde los distintos factores internos y externos que intervienen en las políticas, para abordarla como punto central en los esfuerzos de Gobiernos, organizaciones continentales y espacios de integración. También en el papel que deben ocupar otros actores tradicionales en la región como es el caso de Estados Unidos y también la UE; ambos en distinto momento e impulso, teniendo en cuenta el papel renovado del primero en la región —como lo recuerda José Antonio Sanahuja en su capítulo— y el cierto retraimiento del segundo reflejado en un criterio más selectivo en los proyectos europeos hacia el conjunto de la región, como señala el profesor Palomares en sus reflexiones. Por no hablar del auge irresistible de China, que, poco a poco, va dando pasos desde el peso transcendental que ya tiene en lo económico, comercial y financiero hacia ámbitos de cooperación política en donde la seguridad, antes o después, ocupará un lugar estratégico.

Los últimos años han demostrado que, como señala Carolina Sancho en su capítulo, las políticas nacionales y las fuerzas de seguridad nacionales son insuficientes para afrontar los niveles crecientes de inseguridad, en especial aquella derivada del narcotráfico y del crimen organizado dentro y fuera de las fronteras. Son muchas las políticas y los años invertidos en el continente en la lucha contra la droga desde una visión prohibicionista y represora que, desde presupuestos clásicos, intentaba incidir en la producción y mercado, sobre todo desde una política policial y judicial. A lo largo de este tiempo, la mayor conclusión extraída es que los éxitos relativos o fracasos rotundos, según se quiera presentar, estriban en la capacidad de adaptación de este «negocio» en todas sus fases para seguir satisfaciendo una demanda global mayoritariamente ajena a América Latina. Por todo ello parece inevitable reevaluar la política contra las drogas y el crimen organizado desde nuevos paradigmas y buscando también una estrategia colectiva desde las organizaciones regionales.

La política de seguridad y defensa continental, las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas latinoamericanas, como señala el profesor Rafael Martínez, deben ser una parte decisiva en esta

transformación acorde y de forma paralela a los nuevos retos continentales y globales. De igual forma, las estrategias de seguridad nacional continentales —como destaca el teniente coronel Márquez de la Rubia—, no solo deben trascender los viejos escenarios de intereses nacionales y riesgos previsibles, sino que deben orientarse también hacia esa agenda colectiva compartida en el ámbito de la seguridad, defensa y búsqueda de la paz.

Como coinciden gran parte de los estudios presentados en este número, a tenor de la multilateralización de los problemas hemisféricos en un sistema multipolar imperfecto, es necesario hoy más que nunca una agenda común en la defensa, dentro y fuera del regionalismo imperante, por la vía multi- y bilateral, que facilite nuevos instrumentos intracontinentales en la lucha no solo contra la delincuencia, el narcotráfico, la piratería marítima y la libertad de los mares, las bandas violentas transfronterizas y el crimen organizado, sino también en el papel que puedan jugar en ámbitos globales de especial preocupación y sensibilidad como la lucha contra el terrorismo y el radicalismo en todas sus formas. El estudio que se presenta, elaborado con valentía por un conjunto heterogéneo de redactores y desde el mismo espíritu propositivo que ha guiado el conjunto de las reflexiones aquí recogidas, plantea nuevas posibilidades y estrategias de cooperación en este estratégico ámbito de la defensa, fruto de los cambios externos y de las transformaciones en el interior de las fuerzas armadas. La idea en este campo de la defensa, como también se apuntaba en la política de seguridad, es avanzar hacia el establecimiento progresivo de políticas en común.

En este nuevo espacio en la búsqueda de una transformación internacionalizadora de las fuerzas armadas latinoamericanas, como en todos los ejes vertebradores de América Latina por su peso demográfico, económico y geoestratégico, el lugar que ocupa Brasil será determinante en los distintos ámbitos, espacios y objetivos compartidos. El estudio de Antonio Ramalho apunta, desde la ya histórica sensibilidad brasileña respecto a los conceptos de seguridad nacional, pero también desde la revisión renovada del regionalismo, en especial de UNASUR, el peso e influencia que este país tendrá en la estructuración de la agenda de seguridad y defensa incluso, se cree, por encima de los nuevos enfoques y las dificultades políticas internas que debe administrar. Brasil observa estos retos a la seguridad conjuntos como una oportunidad de acercarse a sus vecinos mediante esfuerzos de cooperación que permitan, por un lado, profundizar la inte-

gración suramericana en materia de defensa y seguridad y, por el otro, articular una posición común de la región en el ámbito internacional.

En el conjunto de esa necesaria estrategia colectiva para afrontar la redefinida agenda latinoamericana de seguridad y defensa se combinarán viejos y nuevos retos, incluso se modificará el orden dentro de los riesgos compartidos, pero es evidente que, para afrontar esa perversa combinación de viejos y nuevos riesgos, es necesario establecer renovados instrumentos con el objetivo de hacer frente a dinámicas que fueron en un primer momento una cuestión nacional y han pasado a ser uno de los elementos de mayor preocupación continental.

Los ámbitos referidos a la cooperación en seguridad y defensa entre América Latina y la UE cierran el conjunto de las reflexiones recogidas en este cuaderno que comparten un hilo conductor: todos son la expresión de dinámicas transformadoras que explican hasta qué punto los cambios en los actores y en los factores exigen abordar los problemas de la seguridad continental y la transformación de las fuerzas armadas latinoamericanas desde una visión más integrada con renovados instrumentos desde un trabajo colectivo. La obra que tiene en sus manos es parte de este empeño y ha sido posible gracias a las dos instituciones que la impulsaron, al trabajo comprometido de sus autores y a las continuas labores de seguimiento y revisión del analista del IEE, coronel Márquez de la Rubia, para dar continuidad y coherencia a los distintos análisis y enfoques considerados desde un idéntico objetivo: proponer una agenda compartida para esta nueva era continental que subraya la idea de avanzar en la progresiva conformación de una política de seguridad y defensa común para América Latina. En la medida que se haya conseguido, el esfuerzo de estos autores habrá sido suficientemente recompensado.

Marzo de 2025