

03/2019

19 de marzo de 2019

Luís Manuel Brás Bernardino

La Defensa como instrumento de la cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en Defensa en el África subsahariana

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La Defensa como instrumento de la cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en Defensa en el África subsahariana

Resumen:

En las sociedades contemporáneas, el vector de la política exterior del Estado se encuentra parcialmente asentado en el empleo de su instrumento militar o, más concretamente, en la acción político-estratégico-operacional de sus Fuerzas Armadas.

En Portugal, y en su relación con África, especialmente con el África subsahariana, este instrumento es preponderante y está omnipresente desde los procesos de independencia, confiriéndole mayor prevalencia en la acción, así como una dinámica, y un grado de relevancia y resiliencia cada vez mayores. Ello se articula, particularmente, en la relación bilateral con los países africanos con el portugués como idioma oficial y en la cooperación multilateral en el marco de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). Según este prisma, nos encontramos actualmente, por un lado, en un contexto en el que se pretenden definir nuevos alineamientos político-estratégicos para las cuestiones relacionadas con la Defensa. Y, de otro lado, el Estado portugués busca optimizar y racionalizar el uso de su instrumento militar, adoptando una posición más genérica, proactiva y proeficiente.

Consecuentemente, quizá tenga sentido reflexionar sobre la necesidad de adoptar una política exterior de defensa en Portugal siguiendo un modelo bilateral o multilateral, en el que el vector militar sea empleado como actor estratégico de seguridad y desarrollo sostenido en el continente africano.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos Marco* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

En este contexto académico en el que reflexionamos sobre la política exterior portuguesa para África, se hace necesaria una discusión sobre la temática de la seguridad y la defensa como instrumentos de la cooperación estratégica, en la que se procura apuntar algunos vectores para una cooperación estratégica con el África subsahariana. Y, particularmente, nos parece importante para Portugal y sus Fuerzas Armadas establecer un nuevo enfoque para la cooperación técnico-militar en el que se integren las dinámicas nacionales y regionales.

Palabras clave:

Defensa, seguridad, África subsahariana, política exterior portuguesa, cooperación militar.

*The Portuguese Foreign Policy in Africa
The Defence as a tool for Portuguese's Political-Strategic
Cooperation. Contribution for Defence Cooperation in Sub-
Saharan Africa*

Abstract:

In contemporary societies, the vector of a State's foreign policy is partially based on the employment of their military instrument, more precisely by the conduct of strategic and operational-level actions and activities by their armed forces to achieve political effects.

In the instance of Portugal's relationship with Africa, and especially with the sub-Saharan region, this instrument has been preponderant and almost omnipresent since the independence process of 1975. This relationship has been dominated by military action and the development of national resilience through bilateral relations with the five Portuguese-speaking African countries and through multilateral cooperation via the framework of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP). It is in this context that the Portuguese State intends to define new political alignments and address strategic defence issues, while optimizing and rationalizing the use of your military instrument and adopting a posture that is more comprehensive, proactive and efficient.

It will also consider the need to develop and adopt a new foreign/defence policy for Portugal, adopting the bi-multilateral model and employing the military vector to produce strategic security and sustainable development on the African continent.

In this academic context, this paper reflects on Portugal's developing foreign policy for Africa based on the employment of security and defence capabilities as instruments of strategic defence cooperation in the sub-Saharan region. It identifies a number of potential vectors for cooperation at the strategic-level with particular relevance for the Portuguese Armed Forces, and in particular the opportunity for a new approach to technical military cooperation, which integrates both national and regional dynamics.

*Keywords:**Defence, Security, Sub-Saharan Africa, Portuguese Foreign Policy, Military Cooperation.*

Cómo citar este documento:

BRÁS BERNARDINO, Luís Manuel. *La Defensa como instrumento de la cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en Defensa en el África subsahariana*. Documento Marco IEEE 03/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

En las sociedades contemporáneas, el vector de la política exterior del Estado se encuentra parcialmente asentado en el empleo de su instrumento militar, más concretamente en la acción político-estratégico-operacional de sus Fuerzas Armadas, que se constituyen, así, en un mecanismo estratégico y proactivo de una política exterior de Defensa al servicio del Estado. De esta forma, estas han pasado a ser y estar dimensionadas para servir de instrumento preferente de la acción político-diplomática y elemento de proyección de la influencia, del poder y de los intereses del Estado dondequiera que estos coyunturalmente se manifiesten.

Por otro lado, para comprender mejor los actuales fenómenos sociopolíticos necesitamos desarrollar un análisis geoestratégico y geopolítico más amplio e interdependiente, vistos en su dimensión nacional, regional y mundial. Ello radica en que, al ser calificados como «globalizados», se perciben de un modo más pragmático como fenómenos de «injerencia global», casi siempre al servicio de los intereses supranacionales de los Estados y de las organizaciones, en los que el empleo del instrumento militar es constantemente analizado y discutido por políticos, economistas, diplomáticos y, necesariamente, militares. Según este paradigma innovador, hemos asistido a la globalización de las políticas, de la economía, de las finanzas, de la diplomacia y, especialmente, de los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa; pues, sin seguridad global, no existe desarrollo mundial y, sin desarrollo sostenido a escala universal, no tendremos seguridad en el mundo.

A pesar de concordar con este nuevo paradigma de modernidad, las dinámicas de la seguridad y defensa han pasado a asumir otro protagonismo en el sistema actual de las relaciones internacionales, contextualizándose en el ámbito de las políticas nacionales de seguridad-defensa y de los conceptos estratégicos, con especial incidencia en la participación en alianzas militares y en misiones de asistencia-asesoría militar y de cooperación técnico-militar. En lugar de utilizar la mayor capacidad de medios letales y de las innovadoras, y cada vez más mortíferas, tecnologías disponibles en el instrumento militar, la seguridad y la defensa han pasado a ser vistas como elementos estratégicos de la política exterior del Estado, principalmente, a través de las acciones de cooperación militar y de apoyo a la reforma de los sectores de seguridad y defensa. Este

«instrumento», a la par que la diplomacia en sus múltiples vertientes, se ha convertido en el principal baluarte de la cooperación de defensa con África, confiriéndole una mayor prevalencia en la acción, así como una dinámica y grado de relevancia cada vez mayores, particularmente en el marco de la política exterior portuguesa para el África subsahariana.

La seguridad y la defensa han pasado a ser así caras de la misma moneda, a pertenecer al mismo sistema y a «jugar» en el mismo escenario geoestratégico, al ser transportadas estas temáticas por las dinámicas de las relaciones internacionales a las agendas contemporáneas regionales y globales, en las que la acción de las Fuerzas Armadas se ha vuelto relevante y estratégica para el Estado. En este innovador marco geoestratégico, al servicio de la seguridad y defensa de los Estados y de las organizaciones, las Fuerzas Armadas tienden a ser empleadas como instrumento productor de seguridad y desarrollo sostenido a escala nacional y regional, pasando a ser multidimensionales en la forma de hacer la paz y multidisciplinarios en la de ayudar a construir el desarrollo, en la medida en que la seguridad y el desarrollo constituyen vectores estratégicamente convergentes de la política exterior del Estado¹.

Desde este prisma, y en un contexto en el que se pretenden definir nuevos alineamientos estratégicos para las cuestiones de seguridad y defensa, en el que el Estado busca optimizar y racionalizar el uso de su instrumento militar adoptando una postura que se pretende más abierta, proactiva y proficiente, quizá tenga sentido reflexionar sobre el empleo del vector militar como productor estratégico de seguridad y desarrollo sostenido. Para tal efecto, se torna fundamental conocer la evolución de los conceptos, profundizar en la comprensión de las interdependencias entre seguridad, defensa y desarrollo, así como llevar a cabo un análisis de su interdependencia con la política exterior de los Estados, pues «entre las grandes transformaciones ocurridas en el campo de las relaciones internacionales figuran las que se relacionan con la seguridad y defensa»².

En este contexto, la temática de la seguridad ligada al desarrollo ha pasado a estar presente en las agendas globales y a comprometer los Estados y sus Fuerzas Armadas,

¹ NEY, J. S. J. *Compreender os Conflitos Internacionais- Uma Introdução à Teoria e à História* (Trajectos). Lisboa, Editora Gradiva, 2002. ISBN 972-662-845-8. pp. 280-282.

² DAVID, Charles Philippe. *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001, ISBN 972-771-410-2. p.17.

al ser estas uno de sus principales instrumentos de acción exterior, particularmente a través de la cooperación militar y especialmente, en el caso portugués, en el continente africano. En un momento en el que nos asomamos a estas dinámicas, cabe una reflexión estratégica en la que se busque introducir un nuevo enfoque para la cooperación técnico-militar con el África subsahariana y realinear las prioridades político-estratégicas en este dominio tan importante para Portugal y para sus Fuerzas Armadas.

La cooperación en Defensa como «nuevo» paradigma de la Política Exterior del Estado

El mundo vive actualmente un período caracterizado por profundas transformaciones geopolíticas y geoestratégicas, manteniendo un gran enfoque en las dinámicas de la seguridad y, consecuentemente, potenciando estos vectores a favor de la política exterior de los Estados. En este marco, para algunas instancias del Estado, la opción por el sistema democrático y la conquista de las libertades fundamentales han originado recientemente periodos de enorme perturbación —*vide* los movimientos sociopolíticos e ideológico-religiosos en el continente africano, entre los cuales la denominada Primavera Árabe constituye una referencia— que contribuyeron a la existencia de grandes riesgos de inestabilidad regional, al haberse constituido la seguridad como factor estratégico de construcción y sostenimiento del ideal de la buena gobernanza, especialmente en África. Aspecto este que debe constituir el centro de gravedad de la política exterior para África donde el paradigma de la gobernanza difiere del de las sociedades dichas «occidentales»³.

Ante estos cambios sociales y políticos asociados al terrorismo, el incremento de la violencia y el tráfico ilícito de armas, drogas y seres humanos, los Estados africanos afrontan actualmente situaciones inéditas, más complejas, caracterizadas por nuevas amenazas y múltiples riesgos para su seguridad y soberanía con influencias directas sobre Europa y el mundo en su conjunto⁴. En este contexto, se plantea frecuentemente la cuestión de si los Estados africanos por sí solos, serán los entes más adecuados y

³ DUBRESSON, Alain y MOREAU, Sophie. *L'Afrique Subsaharienne. Une géographie du changement*, Paris: Collection U - Armand Colin, 3^{ème} Edition, 2011, ISBN 978-2-200-27276-0.

⁴ DOWDEN, Richard. *Africa. Altered States, Ordinary Miracles*, New York: Public Affairs, 2010, ISBN 978-1-58648-816-1.

capaces para resolver estos problemas emergentes relacionados con la seguridad o si, por el contrario, es necesario potenciar y fortalecer las alianzas militares a escala regional y global. El objeto sería ampliar su ámbito de actuación y respuesta mediante una capacidad reforzada de coacción que aumentara, también, las responsabilidades inherentes a sus misiones, garantizando de este modo una mejor seguridad y desarrollo para contribuir, así, a la preservación de la soberanía del Estado como factor que es de estabilidad, buena gobernanza, desarrollo y seguridad regionales⁵.

En la demanda de nuevas orientaciones político-estratégicas para los Estados, hoy en día se habla indistintamente de seguridad y defensa como si de sinónimos se tratase, admitiéndose con normal que cualquiera de estas expresiones pueda ser utilizada en el ámbito de la política exterior, surgiendo comúnmente en la exigencia de soluciones para la paz, sin alineamiento alguno con otras preocupaciones e intereses con que potencialmente pudieran converger en la búsqueda de sociedades más y mejor desarrolladas. Esta aparente confusión limita, en nuestra opinión, la comprensión de las eventuales contingencias que invariablemente surgirán en el análisis de la política exterior y sus áreas asociadas, en particular, la prevalencia del vector militar como uno de los instrumentos a emplear. Así, es posible y aconsejable entender la seguridad en un sentido más laxo, como el ámbito de tranquilidad y estabilidad que se pretende alcanzar o mantener para propiciar el normal funcionamiento de las instituciones y del Estado, de forma que este pueda dedicarse continuamente al desarrollo económico-social, el bienestar de su población y el perfeccionamiento de la buena gobernanza⁶.

Como misión esencial, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son las principales instituciones nacionales que velan por la seguridad y defensa del Estado, procurando preservar la paz por medio del diálogo político y por la acción exterior de su diplomacia en sus múltiples vertientes.

Para eso, debe admitirse el interés de todas las partes en establecer el mayor consenso político como forma necesaria para alcanzar seguridad, por ser responsabilidad principal del Estado el garantizar la defensa de sus ciudadanos no debiendo admitir, por ello,

⁵ MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Editora Almedina, 4ª Edição, 2002, ISBN 972-40-1771-0.

⁶ DAVID, C. S P. *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. pp. 19-22, Lisboa: Instituto Piaget, 2001, ISBN 972-771-410-2. pp 19-22.

incoherencias políticas en su seno. Por ello, ha de preparar las fuerzas que resultaren necesarias para su empleo, en el caso de que un eventual fracaso de las conversaciones político-diplomáticas pusiese en peligro su seguridad, cuestión a menudo olvidada e ignorada en la dirección de la política de defensa nacional que debiera ser independiente de la ideología partidista, aunque no siempre haya sido así.

No obstante, dada la incapacidad del Estado para resolver por sí mismo sus dilemas de seguridad, estamos asistiendo a una asociación creciente de los Estados en organizaciones supranacionales, en una dicotomía compartida entre seguridad colectiva y defensa cooperativa. Así, nos asociamos en organizaciones de defensa, en cuyo seno la neutralidad o la indefinición político-estratégicas no son admisibles —entendibles—, y a las que el Estado transfiere algunas de sus principales atribuciones, lo que ha sido entendido por algunos analistas como la cesión de parte de su soberanía.

De acuerdo con este innovador paradigma, al abordar los problemas de seguridad y defensa encuadrados en la política exterior del Estado, nos encontramos con instituciones, actitudes y actores diferentes y específicos. No obstante, el objetivo principal permanece inalterable, es decir, asegurar el bienestar social y las atribuciones básicas del Estado de derecho, la seguridad y el desarrollo. Por otro lado, la noción de Defensa surge íntimamente ligada a la de seguridad y a la supervivencia de la individualidad, sea esta biológica o institucional, colectiva o personal. Por Defensa podemos entender en general la acción o conjunto de acciones practicadas por el individuo o por la sociedad políticamente organizada (el Estado) que tienen por objetivo neutralizar, limitar o evitar la agresión física o moral, en un sentido más preventivo y como última ratio del empleo de todos los recursos del Estado para la propia supervivencia como entidad de todos y para todos⁷.

En este sentido, en nuestra opinión, debiera existir obligatoriamente un consenso político básico sobre la política de defensa nacional y, particularmente, sobre las prioridades de la defensa en el ámbito de la política exterior. Y ello, porque la defensa del Estado es una constante en el comportamiento organizacional de las sociedades, cada vez con mayor prevalencia e importancia, dada la tipología y el grado de amenaza con que los actores de la escena internacional se manifiestan en la actualidad. Sin embargo, debido

⁷ COUTO, A. C. *Elementos de Estrategia. Apontamentos para um Curso* - Volume I (1998) e Volume II (1989). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988/1989. pp. 23-26.

a la sistematización —aparición de normativa jurídica— de las relaciones entre grupos o aglomerados sociales, la defensa se ha sofisticado, profesionalizado y alcanzado un mayor grado de pertinencia y relevancia en la acción del Estado. Ello se establece, en gran medida, en función de las características militares y económico-sociales de las sociedades contemporáneas, en las que el instrumento militar pasó a ser dimensionado para apoyar al Estado y colaborar con otros Estados, específicamente a través de la asistencia, asesoría y cooperación militar, preferiblemente integrada en la política exterior del Estado.

Un Estado sistematiza normalmente su defensa y seguridad en torno a un concepto estratégico de seguridad-defensa nacional, a partir del cual define una misión, un dispositivo y un sistema de fuerzas, desarrollando organismos apropiados a tal finalidad. Además, establece líneas de acción e identifica potenciales amenazas y escenarios para su empleo, teniendo en cuenta la salvaguarda de sus objetivos vitales en un determinado período temporal y una determinada coyuntura política estratégica, tanto interna como externamente. En este marco, las Fuerzas Armadas aglutinan importantes misiones estratégicas en su acción de apoyo a la política de defensa, lo que constituye, como vimos, un vector privilegiado de la acción exterior de la defensa de Portugal.

La defensa nacional ha pasado, así, a ser entendida como la actividad desarrollada por los Estados y sus ciudadanos en el sentido de garantizar el respeto por las instituciones, la independencia nacional, la integridad del territorio, la libertad y la seguridad de la población contra cualquier agresión externa⁸, incluso en el caso de que esa intervención tuviera lugar fuera de sus fronteras, algo cada vez más frecuente. Loureiro dos Santos refuerza esta idea señalando que cabe a todos, principalmente a los líderes políticos, establecer en un primer orden de prioridades la adopción y la implementación de políticas y estrategias relativas a la articulación de las políticas de seguridad nacional y defensa nacional, a ser posible integradas en la política exterior del Estado.

Como vimos, el concepto de defensa presupone intrínsecamente un principio de aceptación y de legitimidad, particularmente desde el punto de vista jurídico-legal, consagrando la idea de que el *modus operandi* debe por norma recurrir a soluciones

⁸ Diario de la República Portuguesa núm. 285/82, 1ª Serie, 11 de diciembre de 1982, Ley de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas (Ley 29/82), derogada por la Ley núm. 31-A/2009, de 7 de julio de 2009.

políticas o de arbitraje, por intermedio de las acciones de la política exterior y de la diplomacia. A tal efecto, se debe recurrir a medios legítimos adecuados al interés nacional, pudiendo ser empleados también fuera del territorio afectado, principalmente en foros regionales e internacionales, en los que la seguridad colectiva se ha constituido también como un importante elemento de afirmación de la política de seguridad y defensa nacional para África. Es aquí donde Portugal ha venido desempeñando un papel muy relevante, específicamente en el marco de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)⁹, de la Unión Europea (UE) e incluso en las misiones de Naciones Unidas y de la OTAN en el continente africano.

Aun en este caso, por ser la defensa nacional una actividad soberana del Estado que presupone la implicación de todos sus mecanismos y agentes, los vectores de la soberanía deben converger hacia un concepto nacional susceptible de construir e integrar todos los instrumentos del Estado, de modo particular su política exterior. Debemos, así, concentrarnos en el caso del Estado, comenzando por reflexionar sobre los principales parámetros que deben definirse en un concepto estratégico de defensa nacional amplio y evaluar sus repercusiones en el marco de actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito del apoyo a la política exterior del Estado.

De forma general, la adopción de un concepto estratégico más amplio tiene implicaciones significativas, bien a nivel conceptual de la doctrina estratégica y política, bien a nivel estructural, como el empeño convergente de los principales vectores y medios del Estado puestos a su servicio. La puesta en causa de este principio restringe la entidad estatal en sus poderes estructurales y fundamentales —ejecutivo, legislativo y judicial—, lo que debería haber sido permanente en el caso de la política exterior de defensa, lo que no ha sido siempre así en el caso de Portugal. La inflexión en las políticas de defensa, causada en ocasiones por la alternancia partidaria, especialmente en su vertiente exterior, no ha sido benéfica para Portugal, aunque en su relación con los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) y en el marco de su participación en el

⁹ BERNARDINO, Luís Manuel Brás e LEAL, José Santos. *A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, IDN Cadernos, 2011, ISSN 1647-9068. Disponible en: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_6.pdf

África subsahariana, si bien con algunas alternancias puntuales, hayan sido mantenidas en sus líneas generales como un objetivo perenne de Portugal¹⁰.

Actualmente, incluso en el ámbito de la doctrina política, el marco político-estratégico ideológico vigente en la formulación del concepto estratégico de la defensa nacional (así como la inexistencia de un claro concepto estratégico nacional), especialmente en lo relacionado con la definición de las políticas de defensa nacional, no ha contribuido a lograr una visión integradora, consolidada y convergente de las estructuras de seguridad y defensa nacional. Pensamos que este aspecto ha constituido uno de los principales factores para la falta de optimización de los recursos gastados por Portugal en el ámbito de su política exterior en África.

Quiere esto decir que la falta de un concepto estratégico nacional integrador es, en nuestra opinión, uno de los motivos que no han permitido una sinergia positiva de la política exterior portuguesa, ya sea en el sector de la defensa o en otras áreas de gobernanza. Por otro lado, la limitación de las fronteras entre la esfera de acción de lo que se entiende como seguridad y defensa no permite la adopción de estrategias convergentes, principalmente en relación a Portugal y su relación con los PALOP en sus dimensiones regionales de inserción coyuntural.

Otro factor que complica y no permite una perfecta sinergia en la política exterior es el hecho de que la Constitución portuguesa no acoja el concepto de «Seguridad Nacional»¹¹, ya que en nuestra opinión el legislador pretendió diferenciar claramente las áreas de intervención de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad, separando el ámbito de la seguridad y la defensa mediante el reparto de responsabilidades y distinguiendo sus misiones, así como las competencias político-judiciales que les son propios, particularmente en la dimensión de la política exterior. En este contexto, para

¹⁰ Como puede constatarse en la reciente *Directiva Ministerial de Defensa* en el marco del planeamiento de Defensa y en la revisión del marco legal de inversiones de defensa. Despacho del MDN (Ministerio de Defensa Nacional) núm. 4101/2018, de 12 de abril de 2018, publicado en el Diario de la República- 2ª serie- núm. 79, de 23 de abril de 2018.

¹¹ La Constitución de la República portuguesa apenas define y elabora el concepto de «defensa nacional» no existiendo hasta el momento referencia alguna a un concepto de «seguridad nacional», siendo posteriormente desarrollado el concepto de “defensa nacional” en el actual Concepto Estratégico de Defensa Nacional (2013). Aspecto este que merece especial atención so pena de no disponer de un concepto estratégico que sirva a los modernos intereses del Estado Portugués y sus Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad sino que se aleje de las tendencias contemporáneas de las relaciones internacionales. Disponible en: https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf

mejorar sus relaciones ha comenzado a aflorar internacionalmente la integración de las misiones ordinarias de las Fuerzas Armadas en la seguridad nacional, asistiéndose a una mejor conjugación de todos los vectores del Estado.

En este nuevo concepto, el Estado ha pasado a tener la capacidad de poner en práctica medidas y estrategias con la intención de posibilitar su seguridad en un sentido más amplio y proactivo hasta donde sea posible, mejorando la dimensión de la política exterior de la defensa. Aspecto este que, en el actual panorama político, es importante comprender y acompañar al «condicionar» en gran medida la optimización de las políticas exteriores con repercusiones en las actividades y estrategias de las Fuerzas Armadas, sobre todo en sus intervenciones fuera del territorio nacional, muy principalmente en las misiones de cooperación técnico-militar y asesoría militar a los PALOP.

Paradójicamente, al contrario de lo que es práctica habitual y en lo que al término «seguridad» se refiere, este se traduce simultánea y convergentemente como un objetivo último a alcanzar y materializa las medidas políticas del Estado para lograrlo. Mientras que el término «defensa» se limita, casi exclusivamente y en gran medida, al componente militar, encontrándose centrado equivocadamente en el concepto de defensa militar; factor este que ha venido limitando la acción convergente de los diversos vectores que actúan en la política exterior portuguesa. Se acrecienta, de este modo, el concepto de defensa militar que comprende las diferentes actividades sectoriales desarrolladas por las Fuerzas Armadas comenzando, en primer lugar, por la salvaguarda de la soberanía y de las condiciones socio-políticas de la gobernanza del Estado de derecho y de las instituciones públicas, como garante de la seguridad e instrumento de la política exterior del Estado. Importa reflexionar sobre este particular y traerlo a la discusión política, elaborando una nueva forma de entender la cooperación en materia de defensa para que Portugal pueda contribuir más y mejor al desarrollo de las Fuerzas Armadas de los PALOP, la cooperación bi-multilateral.

Una cooperación bi-multilateral de Defensa para la política exterior portuguesa en África

En la coyuntura político-estratégica actual surge con un carácter diferenciado, y crecientemente valorado, un marco complejo de relaciones internacionales caracterizado de un modo genérico por una participación en alianzas militares regionales o globales, donde la constante necesidad de desarrollar un sistema de planeamiento y alerta que tenga presente la coordinación y empleo de medios supranacionales no debe ser motivo para transferir capacidades que deben estar disponibles de modo permanente para las Fuerzas Armadas. De este modo, se potencia un marco de cooperación cívico-militar que oriente estas capacidades hacia la defensa civil y hacia la seguridad de las personas o, como ya hemos visto, en apoyo de la política exterior del Estado.

Este paradigma se asienta, de acuerdo con el desarrollo de acontecimientos que estamos presenciando, en una creciente participación cada vez más importante de las Fuerzas Armadas en la política exterior del Estado, a las que, para el mejor cumplimiento de sus nuevas misiones de política exterior de defensa, se está dotando de más y mejores medios —navales, aéreos y terrestres—. El objetivo es que estén en condiciones de alcanzar un elevado nivel de eficacia y operatividad en el cumplimiento de sus misiones clásicas y otras que pudieren asignársele en el ámbito regional, y en el de una política exterior más ambiciosa. Todo esto potencia la importancia de la cooperación-asesoría militar estratégica vista de una forma conjunta, más proactiva y necesariamente integrada en otros elementos de la política exterior, pues solo una cooperación militar estratégica puede beneficiar a Portugal y a sus Fuerzas Armadas.

Este aspecto, desarrollado a través de compartir intereses y objetivos entre lo que es clásicamente entendido como cooperación bilateral y cooperación multilateral para el desarrollo y la seguridad, debe ahora ser visto, en nuestra opinión, como un concepto más laxo, integrado y estratégico que denominamos como cooperación «bi-multilateral». Esta nueva perspectiva representa un paradigma de cambio para la cooperación militar en África, que Portugal debe saber cómo capitalizar en el marco de su política exterior¹².

¹² Es importante señalar que en 2005 el documento *Una visión estratégica para la cooperación portuguesa*, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal y aprobado por la Resolución de la Presidencia del Consejo de Ministros núm.196/2005, de 24 de noviembre, abogaba entre otras formas de

La complementariedad y la asunción conjunta de responsabilidades entre el Estado y las organizaciones regionales constituye, en la vertiente de seguridad y defensa, un elemento relevante, actual y dinámico que conduce a la implementación inteligente y proactiva de los medios y estructuras que, complementando fragilidades, potencian una política exterior de defensa. En este contexto, más importante que la definición de los conceptos, resulta la identificación de responsabilidades y del marco de actuación político-estratégica del Estado en el ámbito del concepto estratégico nacional. Esta actuación debería alinearse preferentemente con programas políticos que, independientemente del color o ideología política, se mantengan inmutables. Los propios conceptos y elementos de acción de la seguridad y de la defensa han evolucionado desde los Estados hacia las organizaciones, en gran medida por la obligación moral impuesta por las nuevas corrientes del derecho internacional, que se vieron «impulsadas» a migrar las teorías sociales contemporáneas para las realidades políticas y estratégicas de los Estados y organizaciones. De este modo, el enfoque ha pasado a centrarse en la libertad y salvaguarda de los intereses individuales, y en la protección de la vida humana, en detrimento de la misión y de los principios de la organización como entidad política.

Esta temática, tan interesante como controvertida, asume un especial realce en la relación con los países africanos donde la conflictividad interna y la salvaguarda de la vida humana, hasta hace bien poco tiempo, no suponía la principal preocupación de los Estados, más preocupados por la autosupervivencia y la autoafirmación a cualquier precio de los ideales políticos, y por la luchas sectoriales y partidarias por el poder. No obstante, la aparición del concepto «seguridad de las personas», su relación con las nuevas formas de seguridad y su papel en la política exterior de los Estados son, todavía, procesos innovadores poco conocidos. Si en estos países no existe, en la actualidad, legislación que defina claramente este propósito, en Portugal, por ejemplo, no se comenzó hasta 2009 a dar los primeros pasos con la publicación de la *Estrategia*

cooperación, por una cooperación bi-multilateral, presentada sumariamente como una visión articulada entre la cooperación bilateral y multilateral en la que los múltiples instrumentos del Estado se disponían a articular estrategias, medios y recursos, sin especificar, no obstante, el cómo, el dónde y el cuándo de las áreas de cooperación y, muy especialmente, el para qué. Disponible en: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/visao_estrategica_para_cp.pdf

*Nacional sobre Seguridad y Desarrollo*¹³, que vino a posibilitar una nueva dimensión para su política exterior, esencialmente para la cooperación de defensa en el África subsahariana.

Asociado al concepto de seguridad humana o de las personas, surgió el de seguridad alimentaria que ha venido a motivar la aparición de políticas específicas para África. En este ámbito, podemos constatar que el desarrollo sostenido asocia elementos de seguridad humana, seguridad alimentaria y seguridad clásica institucional, integrados con prácticas de buena gobernación y de derechos humanos, con repercusión directa en la sociedad¹⁴. La seguridad alimentaria se ha convertido, así, en una estrategia primordial en la lucha contra el hambre y el subdesarrollo, elementos que influyen mutuamente. Aspecto que la cooperación militar portuguesa debe incorporar y del cual deriva una mayor integración entre la seguridad y el apoyo al desarrollo, puesto que, como hemos visto, sin seguridad no existe desarrollo y sin este no se darán condiciones para aquella, por lo que la política exterior de defensa debe articular estas dos dimensiones.

Sabemos que la interdependencia estratégica entre seguridad y defensa es crecientemente más necesaria en escenarios donde las poblaciones están sujetas a severas condiciones de vida impuestas por los conflictos regionales, donde la sociedad internacional, a través de programas de ayuda pública al desarrollo, establece estrategias de intervención centradas en conceptos más amplios de seguridad, y mecanismos más operativos que podrían favorecer un desarrollo y una seguridad sostenidos. Estos conceptos son ambivalentes en su propósito de proporcionar a la sociedad un mayor índice de prosperidad, constituyendo también una realidad para la cual la cooperación técnico-militar debe dirigir sus estrategias sectoriales debidamente articuladas en la política exterior portuguesa.

¹³ La *Estrategia Nacional sobre Seguridad y Desarrollo* fue publicada en el Diario de la República Portuguesa – I Serie núm. 165/2009, de 26 de agosto- Resolución del Consejo de Ministros núm. 73/2009, de 16 de julio, pasando a articular en el nivel político-estratégico los mecanismos de cooperación internacional en el marco de la política exterior portuguesa. Disponible en: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/estrategia_seguranca_desenv.pdf

¹⁴ GAZIBO, Mamoudou. *Introduction à la Politique Africaine*. Deuxième Edition Revue et Augmentée, Canada: Presse de l'Université Montréal, Québec, 2010, ISBN 978-2-7606-2164-0.

Las Fuerzas Armadas portuguesas como elemento de una política exterior de defensa

A lo largo de las últimas décadas hemos asistido a un incremento del empleo del instrumento militar, en particular de las Fuerzas Armadas, que ha venido actuando como una herramienta de la política exterior del Estado, destacando muy especialmente las intervenciones a favor de la ayuda humanitaria y de la paz regional en escenarios tan diferenciados como Europa, África y Asia. Estas interacciones globales concurren en la consolidación de procesos de renovadas asociaciones estratégicas que contribuyen, paralelamente, a la edificación y consolidación de arquitecturas de seguridad y defensa de las principales organizaciones regionales del mundo y, muy particularmente, en el continente africano.

En este espacio, la Arquitectura para la Paz y Seguridad Africanas (APSA)¹⁵ constituye uno de los modelos más recientes e ilustrativos de lo citado líneas arriba, cuyo seguimiento y comprensión resulta de especial importancia. Se trata de una realidad para la que Portugal aún no ha despertado y que implica la necesidad de apostar claramente por una cooperación militar bi-multilateral, en la que será mutuamente ventajoso trabajar y desarrollar una cooperación estratégica entre Estados y organizaciones, ya que no será posible saber lo que pasa en un Estado sin conocer sus políticas en las organizaciones de las que forma parte, y viceversa.

Simultáneamente, los países complementan esas acciones con su participación en actividades desarrolladas en el marco de la cooperación bilateral o en un paradigma innovador de cooperación bi-multilateral reforzada, principalmente a través de la participación en actividades de apoyo al desarrollo de la componente de defensa y seguridad, singularmente en la reforma del sector de la defensa o de la seguridad, o de apoyo al refuerzo de las capacidades de las Fuerzas Armadas y de los sistemas regionales de alerta y seguridad colectiva. En este marco referencial, las Fuerzas Armadas portuguesas han venido actuando en operaciones de apoyo a la paz, o de respuesta a crisis en mayor o menor medida por todo el mundo, despertando la atención de la sociedad internacional. Estas actuaciones se concretan en un marco de

¹⁵ DESMIDT, Sophie. *Peace and Security on Africa. The story of Peacebuilding, Conflict Prevention and Conflict Monitoring in the APSA*, in ECDPM, março 2016.

orientaciones político-estratégicas en las que, a través de una intervención proactiva y global del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, han logrado casi siempre el consenso internacional necesario para intervenir en escenarios de conflicto agravado.

Este nuevo paradigma geoestratégico ha permitido la participación de millares de militares que trabajan a favor de la paz en el mundo y al servicio de las Fuerzas Armadas de sus países, actuando simultáneamente como actores de la política exterior de los Estados y como agentes de las organizaciones regionales o globales en lugares de interés coyuntural. Es de destacar, en este contexto, que bajo la égida de las principales organizaciones internacionales, donde quiera que hayan intervenido, los militares han asumido y materializado compromisos supranacionales al nivel de los Estados, mientras que las Fuerzas Armadas han pasado a participar de forma casi ininterrumpida en operaciones de respuesta a las crisis y de apoyo a la paz en cualquier lugar del mundo, lo que ha convertido la seguridad y la defensa en una actividad globalizada y globalizadora.

Las sucesivas iniciativas bi-multilaterales exigen un proceso de permanente seguimiento y reajuste de las capacidades político-diplomáticas y militares, de las doctrinas y del *modus operandi* del instrumento militar en virtud de los riesgos, amenazas y nuevos escenarios internacionales emergentes de más complejidad, en los que compartir influencia y poder no siempre se traduce en más y mejor desarrollo y seguridad. Hablamos, concretamente, en términos de redimensionamiento, reestructuración y reequipamiento del aparato militar, constituyéndose en uno de los principales desafíos para Portugal y sus Fuerzas Armadas: «Hacer más y mejor, con mucho menos».

En la actual coyuntura político-estratégico internacional, constatamos también que el empleo equilibrado y en permanente reevaluación de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, a la vez que se producen constantes ajustes organizacionales y legislativos, tiene por objeto la capacitación de la componente de la defensa nacional para enfrentarse a las nuevas exigencias estratégicas en el marco de la política exterior. Por este motivo, se le ha dado particular relevancia, como vimos, a la reforma del sector de la seguridad y la defensa, elementos estratégicos de la acción del Estado, y especialmente al entrenamiento operativo y a la participación conjunto-combinada de medios militares. Son aspectos que la política exterior portuguesa debe saber capitalizar en nombre de Portugal, apostando en particular por la industria de defensa.

Estas actividades permiten una readaptación de los militares a sus nuevas y más exigentes misiones, con el objetivo de alcanzar una mayor capacitación para actuar en los escenarios donde este tipo de actividades son requeridas. En este sentido, se proporciona a las Fuerzas Armadas nuevas competencias, tanto en un marco bilateral como integrados en contingentes nacionales proyectados al exterior, o también en misiones de asesoría o de cooperación militares al servicio de organizaciones regionales o internacionales. Hay que señalar que estas últimas son, cada vez más, los principales vectores estratégicos de cooperación para la seguridad regional y global, pasando los Estados a ser los principales agentes consumidores de los nuevos procesos de seguridad cooperativa y colectiva a nivel regional.

En los contextos regionales actuales, sobre todo en regiones conflictivas, se da mayor relevancia a la participación de las Fuerzas Armadas para satisfacer los compromisos adquiridos por los Estados a nivel internacional, principalmente en el marco de las organizaciones internacionales de las que son miembros, así como para llevar a cabo acciones de cooperación militar en el ámbito de las políticas nacionales de cooperación bilateral. Esta importante alteración surge como respuesta de las dinámicas internacionales en el seno de las más recientes arquitecturas de seguridad y defensa, en las que las relaciones de poder y de pertenencia tienen una estructura crecientemente compleja y sedimentada, en gran medida como consecuencia del número creciente de actores implicados y de la necesidad de saber conciliar, en cada momento, los intereses nacionales de los Estados con los objetivos compartidos con cada organización, en su caso.

En este marco, junto a la participación simultánea de las Fuerzas Armadas, adquiere especial significado la adopción de una política exterior de defensa consistente, por un lado, en un marco de seguridad colectiva y, por otro, en una postura de seguridad cooperativa desde una perspectiva de intervención cada vez más regional basada ahora en modelos de «comprehensive approach»¹⁶, focalizada en la seguridad de las

¹⁶ «Nuevo concepto estratégico de la OTAN, adoptado en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, subraya que las lecciones aprendidas de las operaciones de la OTAN muestran que gestión de crisis eficaz requiere un enfoque integral que involucra instrumentos políticos, civiles y militares. Medios militares, aunque esenciales, no son suficientes por sí solas para resolver los muchos complejos desafíos a la seguridad euroatlántica e internacional. Dirigentes de la Alianza acordaron en Lisboa para mejorar la contribución de la OTAN a un enfoque integral para la gestión de crisis como parte del esfuerzo de la

personas, y actuando de un modo conjunto y combinado en la defensa de los actuales paradigmas y fenómenos globales en los que la seguridad se constituye como uno de los elementos centrales. En este punto, se destaca nuevamente el papel central de las organizaciones regionales e internacionales en las dinámicas que rigen la seguridad en el mundo actual, pues su acción resulta determinante para prevenir los vacíos de poder, siendo en su seno donde se dirimen las actuales dinámicas de la paz y de guerra. Destacamos que es precisamente en ellas donde los Estados asociados, en sus contextos coyunturales de interés regional, desarrollan complementariamente sus estrategias de seguridad y defensa nacionales. Este aspecto obliga al Estado portugués a una integración constante de su política exterior para conocer en cada momento, en cada región y en el marco de cada organización cuál debe ser el papel de las Fuerzas Armadas y su contribución a aquella, algo que no ha estado siempre claro, al menos para los militares.

Como consecuencia directa de la creciente diversificación del empeño operacional y de la cooperación militar en diferentes teatros de operaciones, geográficamente distantes y con diversos niveles de riesgo, las Fuerzas Armadas han incrementado su capacidad expedicionaria, conjugando los intereses nacionales y las voluntades internacionales. Su propósito es el de mejorar la respuesta del instrumento militar en el marco de las arquitecturas de seguridad al que Portugal pertenece, ya que el factor «seguridad» resulta estratégico para el desarrollo del Estado y teniendo en cuenta que las fronteras que definen esa interacción no coinciden con las geopolíticas.

Las Fuerzas Armadas, como elementos activos de la política de defensa de los Estados, tienen que asegurar, en un marco de modernización de sus equipamientos y maestría operacional, respuestas a nuevos desafíos. Con ello, deben crear las condiciones que le permitan hacer frente a los nuevos y exigentes requisitos operativos, en un papel que no siempre ha sido potenciado de la mejor manera por la política exterior portuguesa al servicio de los intereses del Estado. De igual modo, y en una lógica de adaptación permanente, las estructuras de seguridad o de defensa se deben ajustar constantemente a las tipologías y condiciones de las misiones, desarrollando y asumiendo acciones que requieren ajustes constantes que, de un modo pragmático, permitan asegurar la

comunidad internacional y a mejorar la capacidad de la OTAN para contribuir a la estabilización y reconstrucción» Disponible en: <http://www.natolibguides.info/comprehensiveapproach>

eficiencia del servicio prestado a los intereses nacionales, dondequiera que se encuentren. Particularmente en el caso de Portugal, este sería el marco de cooperación técnico-militar con los PALOP, lo que equivale a decir que la cooperación militar estratégica ha pasado a constituir una necesidad del Estado como forma de optimizar en provecho de su política exterior su instrumento militar, sus Fuerzas Armadas.

La participación de las Fuerzas Armadas, al servicio de las políticas implementadas por las organizaciones, ha significado también la asunción de la cooperación estratégica con las Fuerzas Armadas de otros países pertenecientes a la organización y ajenos a ella, cooperando en la formación y preparación del personal militar, y en la reforma del sector de la seguridad y la defensa de los Estados miembros, contribuyendo así al fortalecimiento estratégico de la propia organización. Este propósito confiere una responsabilidad mayor a los Estados, consustanciada no solo por la acción e intereses comunes sino por el hecho de que las organizaciones regionales se constituyan actualmente como socios fiables en torno a las cuestiones de cooperación en la vertiente de la seguridad-defensa y apoyo al desarrollo. En este ámbito, bilateralmente, los Estados cooperan en múltiples campos de acción (educación, sanidad, justicia) asumiendo una expresión significativa en la vertiente de la defensa pues, como hemos visto, sin seguridad no existen condiciones políticas que posibiliten el desarrollo del Estado¹⁷.

Con este nuevo planteamiento como objetivo, los Estados ajustaron sus orientaciones para su política exterior a través de una legislación propia, inclusiva, en la que apuestan por una cooperación estratégicamente bi-multilateral, de geometría variable. Se trata de buscar un mayor protagonismo en el seno de las organizaciones regionales y globales, especialmente en la ONU, por su vertiente universalista, pero sin olvidar su vertiente nacional.

El objeto es estimular en la vertiente de la seguridad, en un contexto regional, lo que en África se ha dado en llamar el African Regional Ownership, titularidad regional africana de los problemas manifestado en una apuesta fuerte por la cooperación multilateral y teniendo en cuenta previamente que debe cimentarse en sólidas bases bilaterales.

¹⁷ POURTIER, Roland. *Afrique Noire*, Paris: Hachette Livres, 2éme Edition revue et augmentée, 2010, ISBN 978-2-01-145992-3. MEREDITH, Martin (2011) – Born in Africa. The quest for the origins of human life. New York: Public Affairs, First Edition, 2011, ISBN 978-58648-663-1.

Aunque pensamos que, en el futuro, debe plantearse una articulación estratégica entre ambas trabajando en un contexto bi-multilateral, como hemos visto, en el que las coyunturas regionales y las dinámicas globales en torno de las cuestiones relativas a la seguridad y del desarrollo dicten la prioridad de las estrategias, y teniendo presente que necesitan reevaluarse y ajustarse constantemente¹⁸.

Así, las dinámicas de la globalización llevan a que el empleo de las Fuerzas Armadas como instrumento de la política exterior sea permanentemente evaluado obligando, también permanentemente, a una reflexión estratégica de los contextos de intervención y a una reorientación de las políticas frente a los intereses coyunturales permanentes y no permanentes del Estado. Y ello es así porque el elemento «seguridad» constituye uno de los principales factores de consolidación y desarrollo del Estado que debe constar en sus orientaciones político-estratégicas. Constatamos también que el concepto estratégico de defensa nacional adoptado por los países, y reorientado por la acción en las organizaciones de seguridad colectiva, refleja la importancia creciente de la participación activa en el marco de las intervenciones multinacionales, considerándose una opción consolidada que da prestigio normalmente a quien participa. Paralelamente, deja en abierto perspectivas de alianzas fuera del tradicional marco organizacional y regionalista, marcando el camino a múltiples acciones bilaterales, multilaterales o bi-multilaterales en el campo de la defensa y la seguridad, donde las fronteras no existen o se diluyen en la necesidad del Estado de asegurar y proteger a su población.

La reflexión teórica y académica sobre la pertinencia de desarrollar, en el marco de la acción político-estratégica del Estado, un concepto estratégico de defensa nacional para Portugal parece ser ahora muy necesaria y pensamos que, en un futuro próximo, ha de ser obligatoriamente tema de reflexión permanente para los gobernantes puesto que el actual, a pesar de haber sido aprobado en 2013, precisa ya de una actualización. Con todo, en cualquier caso, juzgamos que por el papel desempeñado en el contexto internacional, al servicio de la política exterior de defensa y del Estado, las Fuerzas Armadas serán un instrumento de valor reforzado en la defensa y seguridad de Portugal. En este sentido, la política exterior será convergente en el grado de importancia y en la búsqueda de la eficacia en el empleo del instrumento militar, como vector central de las

¹⁸ BERNARDINO, L. M. B. "Que Política de Cooperação para a Segurança e Defesa deve Portugal adoptar em África?" *Revista Militar*. N.º 2465/2466 - Junho/Julho de 2007. Disponible en: <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/216>

estrategias de seguridad, donde quiera que se sienta identificada en la acción intervencionista del Estado.

Es importante reforzar la idea de que, en el contexto de las relaciones internacionales, la frontera entre los deberes del Estado y el de las organizaciones no está claramente definido. Quiere esto decir que no es posible conocer lo que sucede en un país sin conocer lo que acontece en la organización regional en que se integra y, del mismo modo, no parece adecuado cooperar e interactuar con las organizaciones regionales sin procurar entender la política de los Estados que las conforman. No obstante, en contextos con escasez de recursos e inmensidad de propósitos y solicitudes cabe, en todo tiempo y espacio, definir o redefinir objetivos y priorizar las estrategias de la política exterior, especialmente las que se asientan en el empleo del instrumento militar del Estado y, particularmente, en el marco de una política exterior de defensa en consonancia con el concepto estratégico nacional, oportunamente definido.

Sin embargo, la seguridad colectiva o cooperativa surge en el contexto de las relaciones internacionales como una alternativa, un refuerzo o incluso un complemento al papel del Estado y de sus atribuciones en la vertiente de la seguridad y la defensa. La cuestión central de la problemática de la seguridad colectiva reside, en nuestra opinión, en saber en cada momento de qué forma se puede mantener la pluralidad, el equilibrio y la independencia de los Estados, eliminando la conflictividad como instrumento primordial de sus relaciones de tensión y favoreciendo la seguridad colectiva-cooperativa con un impacto directo en la política exterior portuguesa.

No obstante, en el actual marco geopolítico global surgen de modo relevante los conceptos de seguridad cooperativa y de las personas, entre otros, que deben ser adecuadamente integrados en las dinámicas de cooperación técnico-militar. Así, la seguridad colectiva intenta abarcar las diferentes dimensiones de la seguridad: militar, económica, ambiental, social y más recientemente alimentaria, entre otras. El objetivo es tratar de alterar el comportamiento de los Estados desde una posición competitiva hacia una postura cooperativa o colaborativa, y crear los mecanismos necesarios y suficientes para disminuir las vacilaciones en las tomas de decisión en el combate a las amenazas, a través del derribo de las barreras interestatales, defensoras de los intereses de los Estados.

El núcleo de las relaciones políticas entre actores se asienta conceptualmente en la transparencia internacional, basada en la confianza mutua, que resulta fundamental para objetivar la dimensión de la defensa y la seguridad, campos en los que constituye el vehículo esencial, entre otros aspectos, para compartir informaciones estratégicas. Compartir la información resulta esencial en el combate a las amenazas transnacionales, y fundamental para el éxito de la seguridad cooperativa. La razón está en que esta promueve la cooperación entre los diferentes aspectos de la seguridad, abarcando medidas militares y no militares, y creando espacios de cooperación para actores estatales, no estatales e individuales. Este mecanismo puede implicar a organizaciones no gubernamentales y no estatales, pero debemos destacar, no obstante, que el objetivo fundamental de este tipo de seguridad es evitar conflictos interestatales y no convertirse en el camino hacia la injerencia en asuntos internos de cada uno de los países en la búsqueda de la seguridad «común». Empero, pensamos que puede ser también una forma de garantizar la seguridad de los Estados y, siempre que se adapte debidamente a los actuales contextos geopolíticos y geoestratégicos de conflictividad, puede constituirse como una herramienta esencial para las estructuras supranacionales en que la cooperación-asesoría militar debe estar integrada en el marco de la política exterior del Estado.

Conclusiones

En la coyuntura político-estratégica internacional, la relación entre seguridad, defensa, desarrollo y diplomacia surge con un carácter diferenciado y crecientemente revalorizado en el marco de las relaciones internacionales. Un marco que se caracteriza, genéricamente, por la participación de los Estados en alianzas militares regionales o globales, complementario de las relaciones Estado-Estado que continua vigente en la escena internacional.

En este ámbito, los propios conceptos y elementos de la acción de la seguridad y el desarrollo han evolucionado desde los Estados hacia las organizaciones. En gran medida, esto ha sido así por la obligación moral impuesta por las nuevas corrientes del Derecho Internacional, «impulsadas» a migrar las teorías sociales contemporáneas para las realidades políticas y las estrategias de los Estados y las organizaciones, de modo que el enfoque ha pasado a centrarse en la «nueva» cooperación bi-multilateral y la

preocupación en las personas. Esta es la realidad de la cual Portugal todavía no despertó completamente, lo que implica la necesidad de apostar por una política exterior más activa, una verdadera política exterior de defensa y una cooperación estratégico-militar bi-multilateral. Ello contribuirá a que se hagan mutuamente ventajosos el desarrollo simultáneo de asociaciones estratégicas entre los Estados y las organizaciones, puesto que difícilmente podrá conocerse la realidad de un Estado sin conocer las políticas de las organizaciones regionales en que se integre, y viceversa.

En suma, verificamos que la seguridad y el desarrollo constituyen los principales pilares del Estado de derecho, materializando conceptos que se sobrepone e interconectan mutuamente en busca del bienestar de la humanidad, de modo que contribuyan a una sociedad más evolucionada social y políticamente. En este contexto, se busca el empleo del instrumento militar como un vector principal de la política exterior de defensa que contribuya a la revalorización del Estado y al fortalecimiento de la relación democracia-seguridad-desarrollo.

Este paradigma refleja una interdependencia estratégica entre seguridad, defensa y desarrollo sostenido que resulta cada vez más evidente y necesaria en escenarios donde la población está sujeta a las severas condiciones de los conflictos regionales, y donde la sociedad internacional, a través de programas de ayuda pública al desarrollo, procura establecer estrategias de intervención centrada en conceptos más amplios de seguridad, y en mecanismos más operativos capaces de proporcionar un desarrollo y una seguridad sostenidos. Estos son, en la práctica, conceptos ambivalentes en su propósito que pretenden proporcionar a la sociedad un mayor índice de prosperidad, constituyendo también una realidad para la cual Portugal debe dirigir sus estrategias sectoriales, que tendrá que incluir en su política exterior y en su estrategia nacional de cooperación en África.

Los valores de la ética social y de la filosofía política del Estado concilian la seguridad y el desarrollo en el contexto de sus ciudadanos. De ello dependen las orientaciones políticas emanadas del Estado y que, en el concierto de las naciones, hace que se revaloricen las alianzas regionales militares y el papel de las organizaciones regionales o internacionales que elevan a una plataforma supranacional los valores que el Estado soberano por sí solo no consigue capitalizar.

Este es el paradigma actual que caracteriza el marco de las relaciones internacionales anotando en las agendas globales los asuntos de la paz y la sostenibilidad del desarrollo como prioridades estratégicas. Desde esta premisa, Portugal debe aprender cómo incorporarla a su concepto estratégico de defensa nacional y a una política exterior de defensa para África, elementos en los que las Fuerzas Armadas portuguesas continuarán desempeñando un papel central en su relación con los PALOP en el seno de la CPLP.

*Luís Manuel Brás Bernardino**

Investigador doctorado en el Centro de Estudios Internacionales (CEI-IUL)
Teniente coronel Infantería DEM, Fuerzas Armadas de Portugal