

04/2013

5 marzo de 2013

*Luis Fernando Machado Barroso\**

LA COMUNIDAD DE LENGUA  
PORTUGUESA EN LA SEGURIDAD Y  
EL DESARROLLO DE ÁFRICA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## LA COMUNIDAD DE LENGUA PORTUGUESA EN LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO DE ÁFRICA

### Resumen:

Este texto tiene tres objetivos: presentar la evolución del papel de la intervención de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) en el marco de los conflictos en África; demostrar la relevancia del instrumento militar en la resolución de aquellos conflictos; y la perspectiva de como Portugal puede desempeñar un papel relevante. El argumento tendrá como puntos de referencia: el problema de la seguridad en el continente africano; la emergencia de CPLP como actor relevante en el continente; y la constatación de la necesidad de disponer de medios militares capaces de intervenir en las situaciones típicas de reconstrucción de Estados. Del análisis que se efectúa se pretende destacar que la experiencia acumulada de Portugal en misiones de paz desde los años 1990 debe ser capitalizada de tal forma que pueda asumir un papel central en la afirmación de CPLP junto a la comunidad internacional.

### Abstract:

*This article pursues three goals. First of all, to present the evolution of the role played by the Community of Portuguese Language Countries (CPLP), and by its intervention in in the framework of African conflicts. Secondly, to demonstrate the relevance of military instruments in the resolution of those conflicts, highlighting the perspective of the Portuguese position in this context. The theses explained in this article spin around three cornerstones: insecurity in the whole African continent, the emergence of the CPLP as a relevant actor in that region and the verification of the necessity of arranging the military capabilities required to intervene in peace building and stabilization missions. This analysis underscores the experience of Portugal in peace building operations, since the decade of 1990.*

**Palabras clave:** CPLP, África, Portugal, seguridad, conflictos armados, misiones de paz, estabilización.

**Keywords:** CPLP, Africa, Portugal, security, armed conflicts, peace building, stabilization.

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

Luis Fernando Machado Barroso

Desde los primeros pasos después de su creación, en 1989, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) pasó de ser un foro de discusión de asuntos comunes a los países con lengua portuguesa en el mundo a un ámbito de discusión que se dotó de personalidad jurídica y de autonomía financiera, donde la concertación política y diplomática es el objetivo principal para el refuerzo de su posición internacional. Para ese fin, la cooperación en el ámbito de la defensa, además de un objetivo, es también un elemento central en toda su estrategia de intervención.

Uno de los elementos recurrentes en las cuestiones de seguridad en África es la proliferación de síntomas característicos de estados fallidos, que se transforman en fuentes de desestabilización regional. Por consiguiente, la capacidad para estabilizar y reconstruir puede ser determinante en la eficacia del empleo de fuerzas militares a través del mantenimiento de la seguridad, justicia y reconciliación, asistencia humanitaria, apoyo a la gobernación y a la estabilidad económica.

La CPLP es una organización intergubernamental capaz de añadir mucho valor a la seguridad de sus miembros africanos. Incluso sin tener una política bien definida en la seguridad y defensa, ha desarrollado su propio Protocolo de Cooperación de Defensa. La Comunidad ha demostrado también importantes capacidades para el diálogo con respecto a la estabilidad de sus miembros africanos, como sucede en el caso de Guinea-Bissau. Por consiguiente, si la CPLP pretende ser un actor relevante en África, debe contar con los medios necesarios que contribuyan a la promoción de la seguridad, con un corto plazo de alerta y reacción, para poder intervenir con fuerzas en una operación de mayor alcance, patrocinada por otra organización internacional. En este caso, Portugal puede desempeñar un importante papel en su desarrollo y promoción al ser miembro de OTAN y de la UE, dónde las fuerzas de reacción rápida se han convertido en instrumentos fundamentales de sus capacidades para intervenir en situaciones de conflicto. La experiencia acumulada en la certificación y preparación de fuerzas para los “*Battlegroup*” de UE, y para las “*NATO Response Forces*” (NRF), puede ser un factor decisivo para que ese país asuma un papel más relevante en el proceso de maduración y afirmación de la CPLP en África.

Luis Fernando Machado Barroso

## ÁFRICA Y LA ETERNA CUESTIÓN DE SEGURIDAD

Uno de los factores centrales para nuestro argumento es el reconocimiento de que el desarrollo económico y la buena gobernanza son los elementos más importantes para la seguridad y estabilidad de un país. Es normal que los aspectos de defensa, o de carácter diplomático sean los más conocidos, relegando los aspectos del desarrollo y de la economía a un segundo plano. En parte, esto se debe a la formación tipo de los mandos militares que asocian las operaciones de paz a las misiones típicas de imposición de la ley y el orden como garantía de seguridad<sup>1</sup>. Por consiguiente, nos vamos a referir a los aspectos más relevantes para la conexión entre esos factores y que deberán ser el objeto del empleo del instrumento militar.

África y sus pueblos han sido un importante elemento en la Historia de la Humanidad, figurando en un primer plano por su enlace con Europa y, más tarde, con América. Los europeos comparten con los africanos muchos siglos de contacto, cuyo momento más trascendente fue la era de los imperios africanos, en los siglos XIX y XX, que influyó de forma muy acentuada en el África actual. Especialmente en cuanto a su división administrativa, su cultura, su economía y su política. Ahora, en pleno siglo XXI, los emigrantes africanos son quienes están teniendo una importante influencia cultural en Europa. En Brasil, la población de origen africano es del 45 por ciento; en Haití, de cerca del 70 por ciento; y en EEUU, por ejemplo, se sitúa cerca del 12 por ciento<sup>2</sup>.

Además del factor población, África representa también un importante papel en las relaciones internacionales, debido a sus importantes reservas energéticas, de metales nobles y de otros recursos naturales. EEUU prevé que cerca del 25 por cien de sus

---

<sup>1</sup> Bouchat, Clarence J. *Security. Security and Stability in Africa: A Development Approach*. The Letort Papers. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, January 2010, pp. 1-3.

<sup>2</sup> CIA – *The World Factbook* (información de Brasil e Haití) [ Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (consultado el 24/1/2013)].

Luis Fernando Machado Barroso

importaciones de petróleo tendrán pronto su origen en África Occidental<sup>3</sup>. China importa de África cerca del 30% del petróleo que consume, y procura incesantemente el estrechamiento de relaciones con varios países africanos a través de inversiones en infraestructuras, venta de armas y otro tipo de ayudas<sup>4</sup>. África es también una de las principales fuentes de minerales estratégicos, con un gran impacto en el comercio mundial. Aquí, la República Democrática del Congo y Sudáfrica, entre otros, son un buen ejemplo<sup>5</sup>. Además, África es también un importante destino de los bienes producidos en Europa, EEUU y China.

Su localización geográfica contribuye al refuerzo de su importancia estratégica, pudiendo destacarse el canal de Suez, Gibraltar, el golfo de Guinea y el cabo de Buena Esperanza como puntos de paso obligado en las rutas marítimas más importantes. También el hecho de la proximidad de América y Europa incrementa su importancia, por la explotación de sus recursos, un factor que fue evidente entre los Aliados y el Eje en la Segunda Guerra Mundial con resultados decisivos, pues ha servido como trampolín para operaciones aliadas en Italia.

Después, durante la guerra fría, África fue un importante palco en la confrontación entre la URSS y EEUU a través de “*proxy wars*”, como ha sido la guerra civil en Angola. Actualmente son 54 los países africanos con representación en la Asamblea General de Naciones Unidas. También debemos tener en cuenta a la Unión Africana (UA) que va ganando presencia en su papel de actor central en la concertación internacional para los conflictos en África.

---

<sup>3</sup> Motlagh, Jason. “U.S. Eyes Sahara Desert in Global Terror War”. *Washington Times*, November 17, 2005. Disponible en <http://www.hartford-hwp.com/archives/27e/727.html> (consultado el 24/3/2010).

<sup>4</sup> Bouchat, Op. Cit., p. 4.

<sup>5</sup> U.S. Geologic Survey. *Mineral Commodity Summaries 2010*. Washington: U. S. Government Printing Office, 2010. Disponible en <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2010/mcs2010.pdf> (consultado el 25/3/2010).

Luis Fernando Machado Barroso

El continente representa también una importante área de biodiversidad, pudiendo considerarse clave en el combate al calentamiento global, gracias a sus vastas florestas tropicales. Además, estas son también fuente de una gran cantidad de recursos para la industria farmacéutica, por ejemplo, aparte de constituir una llamativa atracción turística.

África está todavía vinculada a la presencia de graves enfermedades, hambre y pobreza y múltiples conflictos. La malaria continúa matando a cerca de un millón de personas cada año y el SIDA es aún un flagelo en el continente, por mencionar apenas dos ejemplos<sup>6</sup>. Las guerras en Ruanda, Sudán, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Somalia y, más recientemente en Libia y Malí, causan mucho sufrimiento humano y se presentan como importantes retos y preocupaciones para la seguridad regional. Además, es también común asociar a África con gobiernos corruptos y con Estados frágiles y fallidos.

Iniciadas en 1957 en Ghana, las transiciones de regímenes coloniales hacia gobiernos nacionalistas, controlados por africanos, tuvieron en muchos casos como resultado la violencia que provocó millares de muertos y millones de refugiados. El ambiente competitivo de la guerra fría vino a acentuar el conflicto y fue multiplicador de numerosas crisis en África Austral, como fueron los casos de Angola y Mozambique. Con el firme objetivo de obtener el control del continente, EEUU y URSS ofrecieron importantes apoyos financieros y militares que ayudaron a diseminar la corrupción y la mala gobernanza<sup>7</sup>. Desde su independencia, los países de África al Sur del Sahara fueron escenario del 45 por cien de los golpes de Estado en todo el mundo. Uno de los ejemplos más referidos es el conflicto de la República

---

<sup>6</sup> Carter, Rachel Bonham. 'Unite Against Malaria'—Africa Malaria Day 2005. New York: United Nations International Children's Emergency Fund, April 25, 2005 [Disponible en [http://www.unicef.org/health/index\\_26163.html](http://www.unicef.org/health/index_26163.html) (consultado el 25/1/2013)].

<sup>7</sup> Barnes, Sandra T. "Global Flows: Terror, Oil, and Strategic Philanthropy". *Asian Studies Review*, Vol. 48 (1), pp. 17-18. [Disponible en [http://muse.jhu.edu/journals/african\\_studies\\_review/v048/48.1barnes.pdf](http://muse.jhu.edu/journals/african_studies_review/v048/48.1barnes.pdf) (Consultado el 25/3/2010)].

Luis Fernando Machado Barroso

Democrática del Congo que, desde el año 1996, ha causado más de cinco millones y medio de muertos, siendo el conflicto más sangriento después de la Segunda Guerra Mundial<sup>8</sup>.

Otros problemas del continente son la mala gobernanza y la proliferación de Estados frágiles, que atraen a grupos terroristas porque les facilitan cierta protección y recursos financieros. En África acontecieron algunos de los atentados terroristas más sangrientos contra intereses de países Occidentales, como fueron los ataques contra las embajadas de los EEUU en Nairobi y en Dar-es-Salam en 1998, y contra el consulado en Benghasi (Libia) el año pasado. Además, las frecuentes guerras, la falta de seguridad jurídica y orden y la corrupción aumentan la pernicioso influencia del crimen organizado, transformando algunas regiones del continente en paraísos para traficantes de droga y en excelentes puertos de abrigo para piratas, como sucede en los golfos de Guinea y de Adén<sup>9</sup>.

Para afrontar estos problemas, fuerzas militares de varios países han sido utilizadas, bajo los auspicios de Naciones Unidas, desde los años 1960, en la República Democrática del Congo. Los EEUU intervinieron en Somalia (1994), la ONU en Liberia (UNMIL), en el Cuerno de África (CJTF-HOA), y la OTAN en Libia, lo que explica la importancia de los problemas africanos para la comunidad internacional.

A demás de todo lo que se ha expuesto hasta aquí, la globalización, con sus amenazas y oportunidades, hace de África un actor cada vez más influyente en el mundo actual y en el futuro, pues todo lo que allí sucede tiene un amplio alcance global. Los procesos de adaptación y modernización de las organizaciones internacionales en el continente demuestran su intención de participación en la política internacional.

---

<sup>8</sup> Hari, Johann. "How We Fuel Africa's Bloodiest War". *The Independent*, October 30, 2008. Disponible en <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/johann-hari/johann-hari-how-we-fuel-africas-bloodiest-war-978461.html> (Consultado el 24/1/2013).

<sup>9</sup> Bouchat, Op. Cit., p. 10.

Luis Fernando Machado Barroso

Por otro lado, el mundo está cada vez más atento a África, siendo la creación del Mando norteamericano para África (AFRICOM) y una actitud más proactiva por parte de la Unión Europea (UE) para intensificar el diálogo, a través de la creación de la “*African Peace Facility*” y de la Cumbre UE-África en Lisboa (2007), dos claros ejemplos. Esta última cumbre tuvo en cuenta una asociación político-estratégica, expresada por la Declaración de Lisboa, que tiene como compromisos construir una nueva asociación: la Estrategia Conjunta UE-África<sup>10</sup>, para traspasar la tradicional relación donante-receptor, partiendo de los valores y de los objetivos comunes en línea con la paz, estabilidad, estado de derecho, progreso y desarrollo<sup>11</sup>.

La Declaración de Lisboa asume como compromisos fundamentales la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la constitución de una sólida arquitectura de paz y seguridad en África; el refuerzo de las inversiones, orientadas hacia el crecimiento y la prosperidad a través de la integración regional; promoción de la buena gobernanza y de los derechos humanos. Esta aproximación expresa la idea de una relación directa entre el desarrollo sostenible y la paz y seguridad<sup>12</sup>. Infelizmente, África sigue siendo escenario de violentos conflictos, en los que la carencia estructural del Estado y la dificultad en controlar fronteras posibilita el crimen organizado, la acción de grupos terroristas y fracturas políticas, ideológicas y religiosas. Además, la competencia por los recursos compromete su recuperación y consolidación en el medio plazo<sup>13</sup>.

No obstante esta multiplicidad de dificultades, pensamos que el punto central de nuestro argumento es la existencia de Estados no estructurados y frágiles. Estados que

---

<sup>10</sup> <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/4A20D946-682C-40B5-8B84-3A553B5831A8/0/071207jsapptlogosFORMATADO.pdf> (consultada el 28/1/2013).

<sup>11</sup> <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/EFF6926D-18AF-437C-967A-99DEB2E85D81/0/LISBONDeclarationPT3.pdf> (Consultado el 1/2/2013).

<sup>12</sup> Cf. RAMALHO, Pinto. “Uma Perspectiva Portuguesa sobre Segurança em África”. *Estratégia*, Vol. XVIII (2009), pp. 256-258.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 256.

Luis Fernando Machado Barroso

toleran la escalada de conflictos y criminalidad, son un serio problema para la seguridad, estabilidad y prosperidad regional. Por consiguiente, cualquier intervención en África enfocada hacia los Estados frágiles es promover la buena gobernanza y el desarrollo económico, ya que estos dos factores están íntimamente ligados. Es una ecuación que puede desembocar en un círculo vicioso.

Para visualizar el papel del factor militar en la resolución de aquella ecuación, es necesario que se clarifique el significado de Estado fallido. Los militares perciben bien los aspectos relativos a la defensa en sentido estricto, pero no están muy acostumbrados a tratar con otras circunstancias, más relacionadas con el funcionamiento de las instituciones políticas o con el desarrollo económico. El Estado fallido no consigue imponerse en todo su territorio, permitiendo la depredación de quienes lo habitan y de sus recursos; tampoco es capaz de imponer la ley; no tiene instituciones judiciales efectivas, ni está en condiciones de poder garantizar la seguridad. En definitiva, permite que se produzca una ruptura completa entre la sociedad civil y el ámbito político, del que paulatinamente se separa. Para NNUU, la seguridad y la estabilidad son medicinas para la resolución de otros problemas, como es el caso de los Estados frágiles<sup>14</sup>. La tradicional visión de los aspectos de defensa, asociada al control de fronteras, está siendo sustituida por el reconocimiento de que la ley, la promoción de la justicia y el mantenimiento de la estabilidad son aspectos base para el refuerzo de las instituciones y para garantizar el apoyo a la población<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (UNPKOPG)*. Capstone Doctrine, United Nations. Secretariat New York: Department of Peacekeeping Operations, January 18, 2008, pp. 29-30.

<sup>15</sup> Department of the Army. *Field Manual 3-07 Stability Operations*. Washington DC: U.S. Government Printing Office, 2008, pp. 2-6.



Luis Fernando Machado Barroso

## LA EVOLUCIÓN DE LA CPLP: ESTABLECER UNA RED DE INTERESES PARA SU PROMOCIÓN EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Al carácter interestatal del conflicto en África, se impone una nueva noción de frontera. Un concepto amplio de seguridad, decurrente de la necesidad de partida de solidaridad y de responsabilidades que exceden al Estado como actor. Lo que excede la responsabilidad y capacidad típicas del Estado puede ser garantizado, con más o menos éxito, por organizaciones internacionales. En el contexto africano, Naciones Unidas y la UA asumen el papel de actores principales para ese objetivo. En concordancia con la Carta, la ONU actúa de acuerdo con el fin del interés común, de la paz y de una seguridad de alcance global. Todavía, su reconocida incapacidad para acometer todas las situaciones en las que se requeriría su presencia, la llevó a apoyarse en otras organizaciones internacionales (OI) y regionales.

La idea de la CPLP surgió de consideraciones de naturaleza lingüística, históricas y culturales, debido a la presencia de Portugal en el mundo durante cinco siglos. De acuerdo con Adriano Moreira, la “expresión comunidad designa un grupo social al cual se pertenece sin que se escoja, identificado en términos de vida común, interés común, cooperación e interacción entre sus miembros en busca de la realización de ese interés”<sup>16</sup>. Se rige por el afecto, sentido de pertenencia, por la informalidad de las normas, prácticas, costumbres y por lazos entre generaciones. Es el conjunto de intereses comunes y la parte que define la comunidad<sup>17</sup>.

Unida en torno de la lengua, la CPLP se constituye como un pilar central en la cooperación “lusófona”, especialmente para el desarrollo sustentado de sus miembros<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Moreira, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. 3ª Edição. Coimbra: Almedina, 1999, p. 24.

<sup>17</sup> Lopes, Carlos. “Entre o Regional e o Global”. In CPLP. Entre Perspectivas e Realidades. In *O Mundo em Português* nº 45-47 (Junho-Setembro de 2003). Lisboa: Princípia e Instituto de estudos Estratégicos Internacionais.

<sup>18</sup> Bernardino, Luís Manuel Brás. *Estratégias de Intervenção em África: Uma Década de Segurança e Defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Prefácio, 2008, p. 173.

Luis Fernando Machado Barroso

Creada en noviembre de 1989, durante el primer encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de lengua portuguesa (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal y San Tome), tenía como instrumento principal el “*Instituto Internacional de Língua Portuguesa*” (IILP) y que se ocupa de su promoción y difusión. La idea central se basa en una herencia histórica común unida por el idioma y por una visión común para el desarrollo y la democracia.

En febrero de 1994, los siete ministros de asuntos exteriores decidieron recomendar a sus gobiernos la realización de una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno con vista a la adopción del acto constitutivo de la CPLP. Los ministros acordaron la constitución de un grupo de concertación permanente, con sede en Lisboa, formado por el Director General de Política Exterior de Portugal y por los embajadores acreditados, porque Lisboa era la única ciudad dónde había representantes de los siete países<sup>19</sup>. En sus estatutos, la CPLP es definida como un foro multilateral privilegiado para la profundización de la amistad común, concertación diplomática y cooperación entre sus miembros. Particularmente en los aspectos económico, social, cultural, jurídico, técnico, científico e interparlamentario<sup>20</sup>.

De acuerdo con el objetivo de este texto, cuyo objeto se orienta hacia la seguridad y defensa, se pretende destacar de sus principios básicos la paz, la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la justicia social y la promoción del desarrollo. De los objetivos de la CPLP, se destacan la concertación político-diplomática para el refuerzo de su presencia en el escenario internacional y la cooperación en el ámbito de la defensa y seguridad pública<sup>21</sup>. El componente de defensa en la CPLP ha sido abordado desde el inicio, si bien no fue incluido en la Declaración Constitutiva. En 1998, los Ministros de Defensa de los países miembros iniciaron la discusión de la cooperación en asuntos de defensa, que finalmente fue integrada en la Declaración Constitutiva en 2002. Durante estos diez años, la

---

<sup>19</sup> <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=45> (Consultado el 01/2/2013).

<sup>20</sup> <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=49> (Consultado el 01/2/2013).

<sup>21</sup> *Ibid.*, [Estatutos \(Revisão do Conselho de Ministros de 2 de Novembro de 2007\)](#) (Consultado el 01/2/2013).

Luis Fernando Machado Barroso

Comunidad ha desarrollado su dimensión de defensa, principalmente a través de las cumbres de los Ministros del ramo, de las reuniones de los Jefes de Estado-Mayor de la Defensa, de los Centros de Análisis Estratégica, la creación del Secretariado Permanente, organización de los Ejercicios FFELINO y la signatura del Protocolo de Cooperación de Defensa.

Los ocho miembros de la CPLP ocupan 10.742.000 Km<sup>2</sup> en cuatro continentes. Su dimensión marítima representa 2 por cien de los mares del mundo. Además, sus miembros controlan importantes rutas en el Atlántico, Índico y Mar de Timor. La población de la Comunidad supera los 250 millones, a los que se deben sumar las diversas diásporas. Por estas razones, se percibe la importancia estratégica de la lengua como elemento central en la estrategia de CPLP.

La integración de los países CPLP en las respectivas organizaciones regionales, Portugal en UE, los cinco países africanos en la UA, Guinea-Bissau en la Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano (UEMOA), Brasil en el Mercado Común del Sur (Mercosur), en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUL) y Comunidad Andina de Naciones, Timor en la Asociación de Naciones del Sudoeste Asiático (ASEAN) y Angola y Mozambique en la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC), son una excelente oportunidad para establecer un red de intereses para lograr alcanzar los objetivos estratégicos de la CPLP, en especial el de tornarse un actor relevante. Por esta razón, el escenario de excelencia para la actuación de la CPLP es África.

La Comisión Europea (CE) ha tenido como objetivo reforzar la cooperación con los Estados miembros de la CPLP y con las instituciones de la organización, en un proceso que contribuye al aumento de la visibilidad y la toma de conciencia para esta importante realidad que es el espacio de la *“lusofonía”*. En el ámbito de ese refuerzo, se destaca la cooperación formal entre la CE y la CPLP a través de un memorando de entendimiento, de la cooperación entre UE y los Países Africanos de Lengua Portuguesa (PALOP) en el ámbito del 10º Fondo

Luis Fernando Machado Barroso

Europeo para el Desarrollo<sup>22</sup>, que también incluye a Timor-Este, y del establecimiento de una asociación estratégica entre la UE y Brasil<sup>23</sup>.

En diciembre de 2007 en Lisboa, durante la cumbre Europa-África, los Jefes de Estado o de Gobierno adoptaron una estrategia conjunta con el objetivo de dar una nueva dimensión estratégica a sus relaciones, caracterizada por un refuerzo de la asociación política y de la cooperación. La estrategia conjunta se centraliza en ocho dimensiones: paz y seguridad; gobernación democrática y derechos humanos; comercio e integración regional; objetivos para el desarrollo del milenio; energía; alteraciones climáticas; migración, movilidad y empleo; ciencia, sociedad de información y espacio<sup>24</sup>.

De acuerdo con la UA, las principales amenazas en el continente incluyen conflictos y tensiones entre Estados y dentro de cada Estado, además de inestabilidad posconflicto y situaciones de desastre humanitario<sup>25</sup>. Según Pierre-Michel Joana, en el ámbito de aplicación de la dimensión “paz y seguridad”, las prioridades son la prevención de conflictos, la formación y el entrenamiento de fuerzas, la reconstrucción posconflicto. Estos aspectos son, al mismo tiempo, los “*building blocks*” de la arquitectura de la paz y seguridad africana<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> *Décimo FED: 2008-2013 (Acordo de Cotonu revisto)* [Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_pt.htm) (Consultado el 22/3/2012)].

<sup>23</sup> Disponible en [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=2887](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=2887) (consultado en 26/1/2013).

<sup>24</sup> Tywuschik, Veronika; Sherriff, Andrew. “A Estratégia Conjunta UE-África: Dez Desafios para o Sucesso”. In *Brief*, nº 23 (2009), p. 3 [Disponible en [http://cplp.dynamicweb.pt/Files/Filer/cplp/EstrategiaConjuntaUE-Africa\\_10Desafios-para-Sucesso.pdf](http://cplp.dynamicweb.pt/Files/Filer/cplp/EstrategiaConjuntaUE-Africa_10Desafios-para-Sucesso.pdf) (Consultado el 5/5/2010)].

<sup>25</sup> African Union. *Solemn declaration on a common African defence and security policy*. 2004 [ Disponible en [http://www.africa-union.org/News\\_Events/2ND%20EX%20ASSEMBLY/Declaration%20on%20a%20Comm.Af%20Def%20Sec.pdf](http://www.africa-union.org/News_Events/2ND%20EX%20ASSEMBLY/Declaration%20on%20a%20Comm.Af%20Def%20Sec.pdf) (consultado el 29/1/2013)].

<sup>26</sup> Joana, Pierre-Michel – *Les Relations de l’Union Européenne, avec d’autres institutions, dans le cadre de l’appui l’Union Africaine*. Conferência proferida no Instituto de Defesa Nacional em 12 de Março de 2010 (Texto Policopiado).

Luis Fernando Machado Barroso

El objetivo de la prevención de conflictos es reforzar la capacidad de alerta previa de las estructuras político-militares de la UA y de otros organismos regionales. Para que pueda alcanzarse, debe haber un compromiso entre las agencias de inteligencia de los países africanos e hay que desarrollar un sistema de monitorización para análisis y prevención de conflictos<sup>27</sup>. En cuanto a la formación y al entrenamiento, el objetivo era auxiliar las “*African Standby Forces*” (ASF)<sup>28</sup> en la adquisición de capacidades hasta al final de 2010, a lo que la UE ha contribuido desde 2008 a través de su participación en el ciclo de certificación de fuerzas AMANI AFRICA-EUROCAMP, que se inició en Addis Abeba en 2008. En el ámbito de la reconstrucción post-conflicto, el objetivo es compartir la experiencia acumulada en el sector de la seguridad, del desarme, de la lucha contra la proliferación de armas de fuego, contra el terrorismo y contra el tráfico de droga<sup>29</sup>. La UE y la CPLP comparten los mismos valores, principios y objetivos y pretenden colaborar en la promoción de la paz, de la democracia y del desarrollo sostenible, reconociendo la cooperación multilateral como el instrumento más eficaz para alcanzar esos propósitos.

La relación de los países miembros de la CPLP con las Organizaciones Regionales Africanas es un factor muy importante para su afirmación internacional. Dichos organismos son actores importantes en sus espacios de influencia, tales como en la UA, en la SADC, en la Comunidad Económica de los Países del Oeste Africano (Cedeao) y en la Comunidad Económica de los Países de África Central (ECCAS), que intervienen, a su nivel, en la mediación y en la prevención de conflictos, en el diseño y despliegue de operaciones militares y en la contención de la criminalidad. Además, contribuyen al refuerzo de la seguridad y al desarrollo sostenible en África. La Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA) presenta dos niveles: el regional, protagonizado por UA, y el nivel subregional, dependiente de UA y estratégicamente alineado,

---

<sup>27</sup> Cilliers, Jakkie. *Towards a Continental Early Warning System for Africa*. 2005 [Disponible en <http://www.iss.co.za/pubs/papers/102/paper102.pdf> (consultado el 29/1/2013)].

<sup>28</sup> Después del genocidio de Ruanda, en 1994, los Estados africanos acordaron establecer un instrumento militar que permitiera al Consejo de Paz y Seguridad de la UA llevar a cabo sus responsabilidades de acuerdo con sus atribuciones constantes en el Acto Constitutivo de UA.

<sup>29</sup> Joana, Ob. Cit., pp. 6-8.

Luis Fernando Machado Barroso

donde se insertan cinco organizaciones principales<sup>30</sup>, compuestas por 54 países; y donde están representados cinco de los miembros de la CPLP<sup>31</sup>.

La concertación político-diplomática posibilitó a la CPLP desempeñar un papel relevante en la gestión de situaciones de inestabilidad y conflicto en algunos de sus miembros y como garantía de la democracia. Se destaca el envío de misiones de observación a las elecciones realizadas en Timor-Leste, Angola, Guinea-Bissau y Mozambique<sup>32</sup>. También ha sido un importante actor en los esfuerzos de la comunidad internacional para resolver el problema de la inestabilidad en Guinea-Bissau desde 1998. De esta forma, la CPLP adquirió una visibilidad internacional que le permite tener ahora un estatuto de observador en la Asamblea general de Naciones Unidas.

Los objetivos de la CPLP trascienden su espacio territorial y vehiculan su proyección estratégica. Insertándose en un movimiento de creación de grandes espacios, institucionaliza y alarga el concepto de “lusofonía” hacia otros sectores de la sociedad civil, como economía, finanzas, empresas, universidades y ONG, pudiendo ser un instrumento no confinado a las cuestiones típicas de la defensa nacional<sup>33</sup>. No obstante, es necesario tener en cuenta que son estas cuestiones -que involucran al componente militar- las más fáciles de llevar a cabo, porque están enlazadas con los conceptos estratégicos de los Estados. Por eso, es más fácil de justificar la atribución de recursos para acuerdos, tratados, participación en alianzas, cooperación técnico-militar (CTM) y ejecución de operaciones militares expedicionarias.

---

<sup>30</sup> Intergovernmental Authority on Drought and Development (IGAD), Southern African Development community (SADC), Economic Community of Central African States (ECCAS), Economic Community of West African States (ECOWAS) e Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD).

<sup>31</sup> Bernardino, Op. Cit., p. 155; Sobre la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana Cf. Escorrega, Luís Carlos Falcão. *African Peace and Security Architecture: A Strategic Analysis*. Master os Military Art And Science. Fort Leaveanworth. 2011.

<sup>32</sup> Timor-Leste (Agosto de 1999, Agosto de 2001, Abril de 2002); Mozambique (Noviembre de 2003 y Diciembre de 2004); Guinea- Bissau (Marzo de 2004 y Julio de 2005); S. Tomé y Príncipe (Marzo - Abril y Julio de 2006).

<sup>33</sup> Santos, Victor Marques. “Lusofonia e Projecção Estratégica. Portugal e a CPLP”. *Nação e Defesa*, nº 109 (Outono de 2004), p.130.

Luis Fernando Machado Barroso

Cuando se firmó su Declaración Constitutiva, la CPLP no tenía como objetivo la cooperación en el ámbito de la defensa. Es más, la necesidad de colmatar esa laguna llevó a los ministros de defensa, en 1999, a aprobar un documento sobre la globalización de la CTM, siendo también creado el Secretariado Permanente para los Asuntos de Defensa (SPAD). Dos años después, fueron revisados los estatutos de la CPLP, para que en sus objetivos se incluyera la cooperación en la defensa. En su seguimiento, en Septiembre del 2006, fue aprobado el Protocolo de Cooperación de la CPLP en el dominio de Defensa, el cual define los principios generales de cooperación a través de la sistematización y clarificación de las acciones a llevar a cabo para compartir conocimientos en materia de defensa, asuntos militares y para el desarrollo de las capacidades internas que fortalezcan sus fuerzas armadas. No obstante esta evolución, la CPLP debe ser entendida como un respaldo a la participación de sus miembros en los respectivos entornos regionales<sup>34</sup>.

El funcionamiento de la CPLP, a través de sus líneas de actuación – político-diplomática, cooperación en todos los dominios y promoción y difusión de la lengua portuguesa – debe ser llevado a cabo con la finalidad de reforzar su peso específico. Este se materializa en un mayor reconocimiento internacional, y en la proyección en los contextos geopolíticos, geoeconómicos e institucionales donde participan sus miembros. La CPLP se está afirmando en el plano internacional, como una realidad política, a través de un espacio definido por una frontera cultural y lingüística común, transversal y solidaria; de expresión afectiva, social y humana en sus elementos: promoción de la convergencia de los individuos y pueblos, a través de la atenuación de sus fronteras convencionales; establecimiento de un nuevo cuadro de relaciones socioculturales; y estabilizador de las relaciones en contextos regionales, integrando espacios y territorios según una lógica propia<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Bernardino, Op. Cit., pp. 173-174.

<sup>35</sup> Santos, Op. Cit., p. 136 y p. 137.

Luis Fernando Machado Barroso

Consciente de una nueva aproximación en la componente de seguridad y defensa que tiene como centro de gravedad el reconocimiento y la cooperación, y como elemento clave la interdependencia en los esfuerzos de cada actor, los miembros de la CPLP deben encarar ese componente en el sentido más completo posible para que pueda ser un actor regional relevante, especialmente en África. Todavía, es necesario tener en cuenta que las capacidades de cada uno de los miembros son muy diferenciadas, y que importa fortalecer cada uno de los miembros con el potencial adecuado a partir de la convergencia de esfuerzos de todos. Los principales mecanismos en la CPLP son los ejercicios de la serie FELINO, el Centro de Análisis Estratégica (CAE) y el SPAD.

El SPAD, corazón y cerebro de componente de defensa de la CPLP, tiene como misión estudiar y proponer medidas concretas para la implantación de ideas de cooperación multilateral. Todavía su misión no se adecua con el hecho de no disponer de presupuesto propio y de estar vinculado a la Dirección General de Política de Defensa Nacional (DGPDN) del Ministerio de Defensa Nacional de Portugal e incluido en el Departamento de Cooperación Técnico-Militar. Por consiguiente, el SPAD necesita de un crecimiento institucional y acompañado por la voluntad política de hacer de la componente de defensa un instrumento de afirmación de la Comunidad<sup>36</sup>.

Para acompañar las tendencias en la seguridad y defensa, la CPLP tiene el CAE, actualmente localizado en Maputo (Mozambique) con la misión de investigar y divulgar conocimientos relevantes para la Comunidad. Teniendo como objetivo principal la promoción de estudios de cuestiones estratégicas de interés común, el CAE está diseminado por sus miembros a través de los Núcleos Nacionales Permanentes. Con una constitución de la responsabilidad de cada ministro de defensa, al CAE son llevados temas para análisis de acuerdo con las preocupaciones de la CPLP y para ser discutidas en las reuniones o en seminarios. Con el tiempo, puede llegar a ser un importante elemento en el sistema de alerta previo de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 187.



Luis Fernando Machado Barroso

Por último, en el ámbito estrictamente militar, la CPLP organiza cada año, desde 2000, los ejercicios conjuntos y combinados de la serie FELINO. Estos son una excelente oportunidad para comprobar la interoperabilidad de las fuerzas armadas de sus miembros, y su adiestramiento para empleo en operaciones de paz y de asistencia humanitaria. Este parece ser el instrumento más desarrollado en el ámbito de la defensa, pudiendo ser determinante para el refuerzo internacional de la CPLP.

Estos ejemplos del esfuerzo que lleva a cabo la Comunidad son buenos indicadores del camino que se deberá seguir en el futuro: pasar de una organización con energía potencial hacia otra dotada de energía cinética. Y parece haber importantes indicadores: la posición geográfica de sus miembros; la importancia de la seguridad y defensa en África; y el despertar de EEUU para intervenir en el Atlántico Sur y en África.

## **LA IMPORTANCIA DEL INSTRUMENTO MILITAR Y EL PAPEL DE PORTUGAL**

A continuación, se analizará el empleo por parte de Portugal del instrumento militar en el ámbito de la CTM y como vector de la “política exterior” de la Comunidad. La afirmación de Portugal como motor de la CPLP proviene de su pasado común con todos sus miembros y de la importancia de su integración en la UE, Naciones Unidas y la OTAN. Portugal es reconocido como uno de los impulsores principales de la CPLP, y nación líder en muchos procesos en el ámbito de la defensa y seguridad.

### **El Cuadro de la Cooperación Portuguesa en África: la fundación interna de la componente de seguridad y defensa**

Las Grandes Opciones del Concepto Estratégico de la Defensa Nacional, documento presentado al primer ministro en enero de 2013, considera como interés nacional el refuerzo de la CPLP. Para este objetivo, Portugal debe cometer-se en la valorización de los programas de cooperación militar y de seguridad relevantes para la protección de intereses comunes,

Luis Fernando Machado Barroso

como proteger las líneas de comunicación y la gestión de crisis. Además, el documento considera la CPLP como un activo esencial al refuerzo de Portugal en el Atlántico.

La cooperación siempre constituyó para Portugal un vector estructural de su política exterior y de su relación con África. El enlace histórico con ese continente, el hecho de ser uno de los fundadores de la OTAN, y miembro de la UE, condicionan la necesidad, la aptitud y la voluntad política de relacionarse con espacios que garanticen su afirmación internacional. Esto ha facilitado el establecimiento de relaciones que privilegian el diálogo con África, especialmente con los PALOP y con la UA<sup>37</sup>.

Se debe resaltar que el efecto pretendido ha sido el fortalecimiento de las fuerzas armadas como institución estructuradora del Estado. El principal esfuerzo ha sido la asesoría técnica, a través de la formación y la cesión de material.

Con el objetivo de dar un impulso multidimensional a la cooperación con África, en 2010, el gobierno portugués definió la Visión Estratégica para la Cooperación Portuguesa, que exprime de forma estructurada y con visión política las prioridades y principios de actuación, potenciando la cooperación bilateral, en el marco de las dinámicas de la cooperación internacional<sup>38</sup>. Como resultado de este documento, fue elaborado el Programa de Apoyo a Misiones de Paz en África (PAMPA)<sup>39</sup>, con el objetivo de capitalizar la experiencia del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. La primera, en el ámbito de una participación más activa de Portugal en la OTAN y en la UE. La segunda, a través de una larga experiencia de CTM con la finalidad de promocionar la visibilidad y afirmación internacional de Portugal. Ese programa tiene cuatro líneas de actuación: (1) la capacitación institucional en el ámbito de la seguridad y defensa; (2) formación de militares; (3) cooperación con

---

<sup>37</sup> Ramalho, Op. Cit., p. 266.

<sup>38</sup> Disponible en [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao\\_Estrategica\\_editado.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf) (Consultado el 15/4/2010).

<sup>39</sup> Disponible en <http://ema.marinha.pt/NR/rdonlyres/081209B1-9E3C-40D2-A7F8-928CFFCE7DB4/8837/PAMPA.pdf> (Consultado el 15/4/2010).

Luis Fernando Machado Barroso

organizaciones regionales y sub-regionales; y (3) la movilización de la agenda africana en las políticas y estrategias de la UE y OTAN. Este documento es un concepto operativo para el refuerzo de la CPLP al nivel interno y externo<sup>40</sup>.

## LA RELEVANCIA DEL INSTRUMENTO MILITAR: UNA OPORTUNIDAD PARA LA AFIRMACIÓN DE PORTUGAL

El instrumento militar es un factor determinante en la afirmación internacional de la CPLP en el contexto regional y global dónde sus miembros se inserten. Ella se identifica con el espacio estratégico que define su diseminación por cuatro continentes, y por la presencia de sus miembros en las distintas organizaciones internacionales – UE, OTAN, Organización de los Estados Americanos (OEA) y Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) – congregando capacidades para potenciar el diálogo y una acción más activa a la ORA en el dominio de la prevención y resolución de conflictos y de “*Statebuilding*”<sup>41</sup>. Para que sea una realidad, es necesario hacer converger los esfuerzos en la preparación de la CPLP para atender a los problemas típicos de la seguridad en África.

Como se presentó anteriormente, la matriz de la inestabilidad en África está íntimamente enlazada con causas y consecuencias conectadas a la fragilidad de los Estados. Por eso, parece lógico establecer una conexión entre la estabilidad, la seguridad y la buena gobernanza. Gobernanza es un concepto más amplio que el gobierno y engloba los elementos principales de los tres poderes básicos del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Está relacionado con el proceso de organización de las sociedades para alcanzar los objetivos e intereses comunes. La gobernanza incluye la administración pública y estructuras estatales, el ejercicio del poder y la autoridad, la elaboración e implementación de políticas y la relación entre el gobierno y la sociedad civil. Esto significa que un gobierno, *per se*, no

---

<sup>40</sup> Cf. tb. Ramalho, Op. Cit., pp. 270-271.

<sup>41</sup> Ramalho, Op. Cit., p. 267.

Luis Fernando Machado Barroso

consigue alcanzar los objetivos necesarios para una sociedad estable y funcional<sup>42</sup>. Un Estado frágil o fallido no consigue proporcionar seguridad, bienestar y justicia a sus ciudadanos porque sus mecanismos e instituciones no existen, son predatorios o ausentes<sup>43</sup>. Los Estados fallidos acentúan la importancia de las relaciones positivas entre el gobierno y los ciudadanos para vivir en estabilidad. La gobernanza cubre una serie de requisitos básicos, tales como la prestación eficaz de servicios, participación política y seguridad de los ciudadanos. Los aspectos de la seguridad en Estados frágiles o fallidos están relacionados con los efectos de guerras: crimen y violencia, depredación de la población por parte de los militares y policías e inaccesibilidad a la justicia. Sin seguridad ni Estado de derecho, las otras funciones de la gobernanza son muy difíciles de alcanzar. Dependiendo de la situación particular de cada Estado, la inestabilidad post-conflicto se focaliza en el desarme, desmovilización e integración de los miembros policiales, militares, fuerzas paramilitares, agitadores y elementos subversivos<sup>44</sup>. En estos casos concretos los militares, además de un elemento central en la promoción directa de la seguridad, se pueden empeñar con las autoridades civiles en la reformulación, profesionalización y reintegración de todos los que causan inestabilidad, siendo que esta área de la gobernanza está íntimamente ligada a la legitimidad de las instituciones.

En la medida en que es el Estado quien garantiza la seguridad, asume el monopolio de la utilización de la fuerza y autoriza su utilización en el mantenimiento del orden público. Si el Estado no puede garantizar esas funciones, otros van a sustituirlo, aumentando las situaciones de riesgo y las amenazas. Por ese motivo, es de marcada relevancia la reforma del sector de seguridad (RSS) como actividad capaz de fortalecer los estados frágiles.

---

<sup>42</sup> Brinkerhoff, Derik W. et. Al. *Guide to Rebuilding Governance in Stability Operations: A Role for the Military?*. PKSOI Papers. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, June 2009, p. 1.

<sup>43</sup> *Security Sector Reform*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, U.S. Department of Defense, and U.S. Department of State, p. 4. Disponible en [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/SSR\\_JS\\_Mar2009.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/SSR_JS_Mar2009.pdf) (Consultado el 15/4/2010)

<sup>44</sup> Brinkerhoff, Op. Cit., p. 7.

Luis Fernando Machado Barroso

Se trata de una nueva disciplina en el contexto de las operaciones de estabilización y de apoyo a la paz, tomando como referencia los malos ejemplos de Liberia, Haití, Kosovo y Somalia despertaron su vigencia, asumiendo una importancia paralela a las líneas de operaciones de seguridad, gobernanza y asistencia humanitaria<sup>45</sup>.

En términos generales, la RSS comprende una serie de políticas, planes, programas y actividades llevadas a cabo por las partes a fin de mejorar las condiciones del Estado para promocionar la seguridad y la justicia en el ámbito del Estado de derecho. Es aquí donde reside el principio a través del cual las personas, instituciones, entidades públicas y privadas y el Estado respetan las leyes y las aplican, de acuerdo con derecho internacional humanitario y otros patrones internacionales legales<sup>46</sup>.

La RSS tiene como objetivo ejecutar un conjunto de programas que legitima el sector de seguridad, relacionado con el Estado de derecho. En definitiva, esta nueva disciplina se relaciona con los órganos del gobierno directamente conectados al poder coercitivo, interno y externo, del Estado: las fuerzas armadas y las fuerzas policiales. Sus actividades típicas tienen como foco las fuerzas armadas y policiales, servicios de inteligencia, justicia y tribunales, desarme, desmovilización y reintegración<sup>47</sup>.

Para la ONU, la RSS viene siendo una actividad integrada en los mecanismos de colaboración entre las cuestiones de defensa y del desarrollo<sup>48</sup>. Probablemente, reflexiona sobre las actuales estrategias y doctrinas de Canadá, Reino Unido, EEUU y OTAN y

---

<sup>45</sup> Meharg, Sarah; Arnusch, Aleisha; Merrill, Susan (Eds.). *Security Sector Reform: A Case Study Approach to Transition and Capacity Building*. PKSOI Papers. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, January 2010, p. 1.

<sup>46</sup> *Ibídem*, p. 8.

<sup>47</sup> *Ibídem*, p. 3; p. 14.

<sup>48</sup> Rees, Edward. *Security Sector Reform and Peace Operations: Improvisation and Confusion from the Field*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, March 2006. Disponible en [http://pbpu.unlb.org/PBPS/Library/ES\\_SSR\\_PEACE\\_OPS\\_REES\\_PBPS\\_2006.pdf](http://pbpu.unlb.org/PBPS/Library/ES_SSR_PEACE_OPS_REES_PBPS_2006.pdf) (Consultado el 16/4/2010).

Luis Fernando Machado Barroso

representa un paso adelante por el peso específico de estos países en la promoción de la paz, estabilidad y seguridad<sup>49</sup>. Para la OCDE, el desarrollo y la seguridad están íntimamente enlazados. La agenda para la RSS pretende incrementar la capacidad de los socios en alcanzar un estado de seguridad consistente en un régimen democrático y con el funcionamiento de las instituciones; porque se reduce el riesgo de violencia y se promueve la actividad económica<sup>50</sup>. Para la UE y la OTAN, la RSS es un elemento central para la estabilidad y es un factor crítico para el acceso a sus organizaciones.

La relación entre el conflicto típico en África y el papel que el instrumento militar puede llevar a cabo puede ser el camino para la credibilidad de la CPLP como actor en esa región. Los conflictos internos provocan gran flujo de refugiados y desestabilizan a los Estados vecinos, facilitando la proliferación de las condiciones propicias para el crimen organizado que, con sus lucros fabulosos, permite el acceso a las armas y otros equipos militares. Es común aquí la proliferación de imágenes sobre guerras civiles -en internet y por televisión- que demandan intervenciones militares bajo los auspicios de la ONU. Cuando se trata de inestabilidad y agresión indirecta, el resultado de una intervención debe tener como objetivo su contención y creación de las condiciones para el mantenimiento de la estabilidad. Cuando la inestabilidad tiene origen en la flaqueza del Estado, solo puede ser solucionada si puede basarse en instituciones que faciliten a este sumarse a las reglas de la comunidad y al desarrollo de las condiciones sociales de su pueblo.

En este ámbito, el instrumento militar puede desempeñar un papel crucial porque dispone de medios y “*know-how*” para transformar situaciones bélicas en situaciones estables. Es necesario, sin embargo, insistir en ciertos conceptos estratégicos para transformar fuerzas, líderes y doctrinas. Conceptos actuales como grandes operaciones, operaciones de apoyo a la paz, contra-subversión y otros, son apenas parte de la solución.

---

<sup>49</sup> Meharg, Arnusch, Merrill, Op. Cit. , p.2.

<sup>50</sup> *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*. Paris: Organisation for Economic Co-Operations and Development, 2005. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf> (Consultado el 19/4/2010)

Luis Fernando Machado Barroso

Por su lado, Intervención, Estabilización y transformación (IET) es el medio a través del cual se proyecta poder contra una fuente de inestabilidad, ejecutando un conjunto de actividades para garantizar una estabilidad duradera. Esto significa que una operación militar involucra medios de varias agencias, y de varios países, sobre un Estado flaco o fallido, en conflicto o belicoso<sup>51</sup>. La necesidad de actuar en coalición o alianza, con agencias civiles y ONG, coloca grandes desafíos a las fuerzas militares. Cada uno de los elementos de la IET requiere diferentes pericias, abordajes y articulaciones<sup>52</sup>.

Para obtener éxito, la intervención debe ser suficientemente disuasoria para evitar resistencia y apoyarse en equipos fácilmente desplegables por aire, y con baja necesidad de apoyo logístico. Para estabilizar, es necesario tener sensibilidad cultural y política que facilite la interacción entre las fuerzas y la población. Es necesario trabajar con otras agencias e instituciones del país, y reconocer que la operación se debe basar en líneas de acción no letales. Transformar abarca un conjunto de actividades necesarias al éxito estratégico de la intervención. Crear una fuerza de seguridad con policías y militares que sea eficaz, y que fomente la confianza en la población, es la clave del éxito.

La experiencia de Portugal en operaciones militares fuera de su territorio debe ser entendida como un patrimonio de inestimable valor, en el caso de que pretenda desempeñar un papel relevante, como por ejemplo asumirse como “*Framework Nation*” en la constitución de una “*Task-Force Lusa*” con elementos de los ejércitos y de las fuerzas policiales<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Metz, Steven; Millen, Raymond. “Intervention, Stabilization, and Transformation Operations: The Role of Land Power in the New Strategic Environment”. *Parameters*, 1 (Spring 2005), p. 46.

<sup>52</sup> Brownlee, Les; Schoomaker, Peter J. “Serving a Nation at War: A Campaign Quality Army with Joint and Expeditionary Capabilities”. *Parameters*, 34 (Summer 2004), p. 10.

<sup>53</sup> Cf. Branco, Carlos Martins; Pereira, Carlos Santos; Garcia, Francisco Proença (Coords.). *A Participação Portuguesa em Missões de Paz. Êxitos, Problemas e Desafios*. [Lisboa:] Fundação Mário Soares (s.d.).

Luis Fernando Machado Barroso

La experiencia de la Armada es muy vasta y completa. Participó en la misión FREE KOWEIT (1990-91), en el Mar Adriático bajo los auspicios de Unión Europea Occidental (UEO) e OTAN 1992-96). Más recientemente desempeñó otras participaciones importantes, en la operación ATLANTA. Su Cuerpo Fusileros Navales (CFN) y el Destacamento de Acciones Especiales (DAE) han sido un precioso elemento en esas operaciones. El CFN estuvo presente en Bosnia durante la STABILIZATION FORCE (SFOR-2000), el DAE participo en la EUFOR RD CONGO y varios destacamentos sanitarios participaron en ISAF (Afganistán) y en Paquistán. Ha enviado buques a INTERFET, y unidades del CFN, integradas en fuerzas del Ejército de Tierra (ET) en UNTAET/UNMISSET (Timor-Leste).

Después de las guerras en África, que involucraron millares de combatientes portugueses entre 1961 y 1974, el ET inició su participación expedicionaria en el inicio de los años 1990 en Mozambique, estando ahora empeñado con fuerzas en Líbano, los Balcanes y Afganistán, habiendo movilizado un total de cerca de 22 mil efectivos. Su actuación ha sido con batallones de maniobra, excepto en Líbano (UNIFIL) dónde tuvo destacada una compañía de ingenieros.

La Fuerza Aérea Portuguesa (FAP) cuenta también con una larga experiencia, habiendo sido utilizada desde operaciones humanitarias a operaciones de combate. Se destacan el apoyo a operaciones humanitarias en Turquía (1999), en Irán (2003), en Argelia (2006), Líbano (2006) y en evacuaciones de ciudadanos nacionales y extranjeros en algunos países africanos. Asimismo, participó con aviones de combate en Bosnia (1997), Kosovo (1998-99) y, más recientemente en ISAF.

También las fuerzas policiales (PSP y GNR) han participado en el esfuerzo nacional para la paz internacional. Son fuerzas especialmente indicadas para el cumplimiento de misiones relacionadas con la imposición de la ley, y en labores de formación policial. La PSP inició su participación en la antigua Yugoslavia (1992) integrada en la componente de CIPOL de UNPROFOR. La GNR inició su participación en misiones de paz en 1995, también en los Balcanes, en 1995. Ambas han sido utilizadas como instructores de policía civil y como



Luis Fernando Machado Barroso

fuerzas constituidas. La GNR tiene 14 años de experiencia, con misiones en Angola, Timor, Costa de Marfil, Haití, Congo, Franja de Gaza, Balcanes e Iraq.

Portugal, a pesar de ser un pequeño país, ha sido uno de los principales contribuyentes a la mejora de la seguridad internacional en África, Europa y Asia. El capital de competencias acumulado en los últimos 27 años debe ser el impulsor para relevarse en CPLP y volver a ser en esa organización un elemento importante en la resolución de conflictos. En este ámbito, se debe capitalizar su papel en la formación de mandos, en la definición de una línea estratégica común, en la interoperabilidad entre fuerzas militares y policiales, y dar sentido a la importancia geoestratégica de sus miembros.

A través de los Centros de Excelencia de Formación de Mandos de la CPLP, como es el caso del centro para operaciones de apoyo a paz instalado en Angola en 2011, se pretende el reconocimiento internacional de su importante misión de certificar civiles y militares en el ámbito de actuación ampliado a misiones de paz, recibiendo alumnos procedentes del exterior de la CPLP. Es también de considerar la experiencia de Portugal acumulada con los procesos de certificación de fuerzas en la OTAN a lo largo de estos años.

Los ejercicios FELINO son un excelente ejemplo de la importancia que se le da a la componente de seguridad y defensa en la CPLP. Además de desarrollar la interoperabilidad, estamos en un momento importante para poder diseminar los conocimientos adquiridos en los diferentes teatros de operaciones. Hasta ahora, este parece el mecanismo más sólido que la CPLP tiene para afirmarse, debiendo ser abierto a otros países del entorno.

Otro punto importante para el refuerzo de Portugal, y la credibilidad de la Comunidad, sería la inclusión de una componente naval. Supondría el reconocimiento de la importancia estratégica de la mar para la CPLP y una excelente oportunidad para la Armada, pues solamente Brasil y Portugal pueden disponer de medios navales relevantes para la CPLP.

Luis Fernando Machado Barroso

Además de ser un excelente medio para la proyección y sostenimiento de fuerzas, sería utilizada como instrumento de imposición de soberanía a través del control de tráfico, vigilancia y formación de mandos, alcanzando una importante complementariedad de fuerzas.

Como se ha pretendido demostrar, Portugal se encuentra en excelente posición para ser el catalizador de una CPLP más relevante en su espacio de interés estratégico, especialmente en África.

*Luis Fernando Machado Barroso\**  
*TCOL.ET.DEM.*  
*Ejército de Portugal*

i

---

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