

¿Son las fuerzas de protección civil una mejor opción que las fuerzas armadas? Seguridad humana y despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la seguridad

CAROLINA NOVO Y PEDRO PONTE E SOUSA*

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo reflexionar sobre los medios más apropiados para mejorar la seguridad humana ante una multiplicación de nuevos riesgos para la seguridad. El documento se pregunta si la responsabilidad corresponde a las fuerzas armadas o a las de protección civil, y analiza los desafíos que plantean las operaciones de ambas agencias. Argumentamos que el papel de las fuerzas de protección civil debe ser reforzado (asimismo, deben optimizarse sus recursos, capacidades y preparación) con el fin de proteger la seguridad humana cuando se materializa el riesgo (cumpliendo las Directrices de Oslo de Naciones Unidas). Para respaldar esta afirmación, exploraremos: en primer lugar, las intenciones (y oportunidades y desafíos) de las fuerzas armadas al incorporar nuevos riesgos para la seguridad en su agenda, así como al (argumentar e) intervenir como el actor clave en intervenciones en el extranjero; en segundo lugar, cómo la división entre la seguridad interna y externa limita la acción militar en el extranjero frente a “nuevas” amenazas y riesgos y demuestra su insuficiencia (incluso con equipos de doble uso); en tercer lugar, cómo las “nuevas” amenazas y (en particular) riesgos hacen que las fuerzas de protección civil sean más útiles en intervenciones en el extranjero que los militares. Basándonos en el caso del ciclón Idai en Mozambique y la respuesta de Portugal al mismo, exploraremos brevemente los problemas derivados del despliegue de militares en un escenario de desastres naturales. En resumen, aseveramos que las fuerzas de protección civil garantizan con frecuencia una mejor contribución a las crisis de seguridad humana que las fuerzas armadas.

PALABRAS CLAVE

Seguridad humana; fuerzas armadas; amenazas y riesgos; protección civil; relaciones civiles-militares.



TITLE

Are civil protection forces a better choice than the military? Human security and military forces deployment under new security risks

ABSTRACT

This paper intends to reflect on the most appropriate means to enhance human security under the multiplication of new security risks, asking whether the responsibility should be attributed to the military or the civil protection forces and discussing the challenges that both agencies' operations raise. We argue that civil protection forces' role should be reinforced (and their resources, capabilities and readiness improved) to protect human security under risk materialization (which also meets United Nations Oslo Guidelines). In order to support this claim, we will explore: first, the intentions (and opportunities and challenges) of the military in co-opting new security risks into their agenda, as well as (argue for and) intervening as the key actor in foreign interventions; second, how the divide between internal and external security curtails military action abroad in new threats and risks and demonstrates its inadequacy (even with dual-purpose/dual-use equipment); third, how new threats and (particularly) risks make civil protection forces more useful in foreign interventions than the military. Resorting to the Idai cyclone in Mozambique and Portugal's response to it, we will briefly explore issues arising from the deployment of the military in a scenario on natural disasters. In short, we claim that, civil protection forces' frequently offer a better contribution to human security crises than the military.

KEYWORDS

Human security; military; threats and risks; civil protection; civil-military relations.

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.006>

Formato de citación recomendado:

NOVO, Carolina y PONTE E SOUSA, Pedro, “¿Son las fuerzas de protección civil una mejor opción que las fuerzas armadas? Seguridad humana y despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la seguridad”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 111-129.

* Carolina

NOVO, MA in History, International Relations and Cooperation (Concentration in Political Studies) by the University of Porto, BA in Languages and International Relations by the same institution. Email: carolbrasnovo@gmail.com.

Pedro PONTE E SOUSA,

Ph.D. candidate in Global Studies, Department of Political Studies, Faculty of Social Sciences and Humanities – New University of Lisbon (FCSH-UNL). Researcher at the Portuguese Institute of International Relations (IPRI). MA in History, International Relations and Cooperation by the University of Porto, BA in Languages and International Relations by the same institution. Email: pedrosousa_pps@hotmail.com

Recibido:

16/10/2019

Aceptado:

22/01/2020

Traducción:

Itxaso Domínguez de Olazábal

Introducción

El concepto de seguridad humana surgió como consecuencia de la Guerra Fría. Disminuyó la anterior amenaza para la seguridad, la posibilidad de guerra entre las dos grandes potencias, dando lugar a una concepción de seguridad más personal que estatal. En otras palabras, la seguridad de las personas (en ámbitos como la alimentación, la economía, la salud, etc.) ganó mayor importancia, mientras que la cuestión de la seguridad estatal/nacional parecía revestir menor relevancia, o al menos, haberse convertido en una cuestión más compleja y matizada que anteriormente. Del mismo modo, este contexto de mundo sin rivalidad entre superpotencias al borde de una guerra contribuyó a que disminuyera la posibilidad de guerra entre ambas y favoreció el surgimiento de conflictos locales y regionales previamente considerados menores, o al menos ignorados, al estar influenciados en menor medida por consideraciones geopolíticas de calado. Además, dado que la probabilidad de conflicto disminuyó¹, se comenzó a prestar más atención a "otras", "nuevas", amenazas y riesgos. "Otras" en el sentido de que son mucho más complicadas (y, en la mayoría de los casos, más probables) que una operación puramente militar; "nuevas" porque eran percibidas como nuevos problemas de seguridad, a pesar de que, en general, llevaban un tiempo existiendo y siempre habían tenido la capacidad de perturbar la seguridad. Y, mientras que otras "nuevas" amenazas² han sido objeto de dosis considerables de atención, tanto por parte de académicos como de profesionales, los riesgos para la seguridad han sido considerados en menor medida, a pesar de la existencia de factores contextuales y estructurales (aumento de las desigualdades, desastres naturales, cambio climático) crecientes que ejercen una presión sobre la agenda de seguridad con nuevos temas, actores y dilemas a tratar³.

Este artículo⁴ tiene como fin arrojar luz sobre el debate en torno a la seguridad humana en el mundo contemporáneo, los riesgos y amenazas que la socavan, y los actores mejor equipados para promoverla. El objetivo de este trabajo es evaluar los desafíos y las limitaciones de la respuesta de las fuerzas armadas (o de las fuerzas armadas como actor principal) frente a la materialización del riesgo cuando el fin es proteger la seguridad humana. Por lo tanto, el artículo sostiene la tesis de que las fuerzas de protección civil a menudo garantizan una mejor contribución en crisis de seguridad humana y, por lo tanto, se debe reforzar su papel (y mejorar sus recursos, capacidades y preparación) para proteger mejor la seguridad humana cuando se materializa el riesgo. Para apoyar tal afirmación, el artículo seguirá el siguiente esquema. Primero, una discusión general sobre la seguridad humana en la posguerra fría, el surgimiento de otras "nuevas" amenazas y riesgos, y la

¹ Si bien esto no es cierto para todos los estados-nación, representa una tendencia a la disminución de conflictos interestatales. Ver PRIO, "Trends in Armed Conflict, 1946–2017", *Conflict Trends* 5, 2018: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Dupuy%2C%20Rustad-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict%2C%201946-2017%2C%20Conflict%20Trends%205-2018.pdf> [Consultado el 10 de diciembre de 2019].

² Se especificará una definición de 'amenazas', y una explicación más extensa de lo que son las "nuevas" amenazas, así como algunos ejemplos, en páginas siguientes.

³ Una explicación más detallada sobre la nueva visión en seguridad y defensa puede ser consultada en SOUSA, Pedro, "Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional" en *IDN Cadernos - II Seminário IDN Jovem*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2017, pp 77-89: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_25.pdf [Consultado el 15 de octubre de 2019], y en SOUSA, Pedro, "Portugal and peacekeeping: a new foreign policy strategy?" en SÁNCHEZ, Pablo, *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, Nueva York, 2018, pp. 347-370.

⁴ La motivación para la redacción de este artículo deriva de un breve artículo de opinión que redactamos a principios de este año, como parte de la discusión sobre "La utopía de la seguridad y la paz humanas", organizada por la Fundación Serralves; una discusión donde Mary Kaldor estuvo presente, junto con João Cravinho, Ministro de Defensa de Portugal. El texto se puede encontrar aquí: NOVO, Carolina; SOUSA, Pedro, "Manda-se os militares ...? Uma reflexão sobre as forças armadas ea Segurança Humana", *Fórum Demos*, 25 de marzo de 2019: <https://forumdemosnet.wordpress.com/2019/03/25/manda-se-os-militares-uma-reflexao-sobre-as-forcas-armadas-e-a-seguranca-humana/> [Consultado el 15 de octubre de 2019].



respuesta de las fuerzas armadas, que expandieron su actividad (con referencia a sus argumentos y motivaciones). En segundo lugar, también exploraremos cómo la división entre la seguridad interna y externa limita la acción militar en el extranjero frente a “nuevas” amenazas y riesgos, y arroja luz sobre su insuficiencia (incluso con equipos de doble uso). Las fuerzas armadas son, hasta un cierto grado (variable), inadecuadas para hacer frente a otras “nuevas” amenazas y riesgos⁵. Por lo tanto, discutiremos las fortalezas, debilidades y posibles sugerencias para abordar esos problemas. En tercer lugar, trataremos de mostrar cómo las “nuevas” amenazas y (en particular) riesgos hacen que las fuerzas de protección civil sean más útiles en las intervenciones en el extranjero que las fuerzas armadas. Argumentamos que el papel de las fuerzas de protección civil debería reforzarse (y, en este sentido, mejorar sus recursos, capacidades y preparación) para promover la seguridad humana en casos de materialización del riesgo (cumpliendo las Directrices de Oslo de Naciones Unidas). También se analiza la cooperación y la coordinación entre éstas y las fuerzas armadas, las operaciones inter-agencias y los recursos (técnicos, personales y financieros), así como sopesa los argumentos en torno al liderazgo de las fuerzas de protección civil o armadas en dicho proceso. Finalmente, analizaremos la promoción de la seguridad humana antes de la materialización de nuevos riesgos, a través del ejemplo específico del ciclón Idai en Mozambique, centrándonos en el papel relativo de las fuerzas armadas y de protección civil portuguesas desplegadas para responder a la catástrofe.

Basándonos en diferentes ejemplos, experiencias y problemas, afirmamos que hay más elementos positivos que negativos asociados con un rol preponderante de las fuerzas de protección civil —especialmente— cuando se enfrentan a nuevos riesgos de seguridad. En otras palabras, abogamos por favorecer el despliegue de fuerzas de protección civil en lugar de fuerzas armadas, siempre que sea posible, dadas las ventajas y desventajas específicas de priorizar uno u otro actor en respuesta a riesgos para la seguridad en países extranjeros.

I. Seguridad humana y otras “nuevas” amenazas y riesgos

El concepto de “seguridad humana” fue articulado en la posguerra fría en el seno de Naciones Unidas y fue discutido por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶. El concepto pone énfasis en y valora, en lugar de la seguridad del estado (sus instituciones o su territorio), la seguridad de las personas en sus diversas dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, física y política, y la protección de su estabilidad física y psicológica, dignidad y bienestar⁷.

Esto planteó un cambio sísmico respecto a cómo se percibía previamente la seguridad. Antes,

⁵ Dado que este documento se centra en “nuevos” riesgos, no exploraremos en detalle la posible insuficiencia de las fuerzas armadas para contener algunas de las “nuevas” amenazas. Sin embargo, tal y como se explicará más adelante, consideramos que las fuerzas armadas no deberían ser la única agencia que actúe en el caso de materialización de “nuevos” riesgos. Algunos argumentos que respaldan esta posición se pueden encontrar en la sección 2, y en adelante, de esta investigación. Uno de ellas, extremadamente relevante dado que el objetivo final es la promoción de la seguridad humana, es que la presencia de las fuerzas armadas puede desestabilizar y generar aún más inseguridad en las comunidades ya afectadas. Sugerimos que esto es particularmente cierto en el caso de “nuevos” riesgos como los desastres climáticos, como se explora en la sección final de este artículo, con el caso de estudio de la participación de Portugal en la respuesta al ciclón Idai.

⁶ TADJBAKHSI, Shahrbanou, CHENOY, Anuradha, *Human security: Concepts and Implications*, Routledge, Oxon, 2007, p. 1.

⁷ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a día de hoy se manejan tres concepciones muy distintas de seguridad humana. Para un breve repaso, vea HAMPSON, Fen Osler, “Human Security” en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Oxon, 2008, pp. 229-242, y KERR, Pauline, “Human Security and Diplomacy”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2010, pp. 115-127. Ver también: HAMPSON, Fen Osler, “Human Security”, *op.cit.* para cuestiones relacionadas con la definición misma de seguridad humana.

el enfoque se ponía en el estado y su supervivencia, y por lo tanto, la guerra, el control de armas (ya sea regular o químico/biológico) y las alianzas eran clave en las estrategias de seguridad⁸. La seguridad representaba, entonces, defender al estado (y sus miembros) de ataques militares externos⁹. Esta definición del concepto implicaba la necesidad de la fuerza militar para contener y responder a esos ataques, o incluso la posibilidad de tales ataques¹⁰. Mientras resistirse y protegerse de esa amenaza externa principal era clave, los problemas internos (de seguridad) no eran relevantes en dicha agenda, donde generalmente prevalecía una línea de demarcación entre lo interno y lo externo (peligroso)¹¹.

Mientras que el conflicto interestatal disminuye¹², “nuevas” amenazas y riesgos para la seguridad han sido identificadas y parecen estar en aumento¹³. A los fines de este trabajo, una amenaza es definida como un acto ofensivo intencional por parte de un oponente identificable. El riesgo, por otro lado, proviene de una realidad que no es directa y deliberadamente intencional, sin que sea un enemigo inmediato quien lo materialice¹⁴. Las “nuevas” amenazas para la seguridad incluyen el terrorismo, el crimen organizado y transnacional y la propagación de armas de destrucción masiva¹⁵; pero la seguridad humana también depende en gran medida de

⁸ Esto no quiere decir que la guerra interestatal ya no se perciba como una amenaza. Sin embargo, hay una ampliación del concepto de seguridad para incluir “nuevas” amenazas, mientras que la guerra interestatal sigue siendo una preocupación. De hecho, un debate importante hasta el día de hoy, y una afirmación hecha con frecuencia por los realistas, es si esas “nuevas” amenazas son solo temporalmente relevantes, ya que, con un desafío a la supervivencia del estado o sus intereses vitales, esos desafíos serían (o volverían a) El centro de las preocupaciones de seguridad. Ver BEACH, Derek, *Analizando la política exterior*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012; y SMITH, Edward, “Las rutas tradicionales a la seguridad: realismo y liberalismo”, en HOUGH, Peter; MALIK, Shahin; MORAN, Andrew y PILBEAM, Bruce (eds.) *Estudios de seguridad internacional: teoría y práctica*, Routledge, Nueva York, 2015, págs. 12-30.

⁹ TOMÉ, Luís, “Seguridad y complejo de seguridad: conceptos operativos” en *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 1, n° 1, 2010, pp. 29-44: www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_vol1_n1/en_vol1_n1_art3.html [Consultado el 15 de octubre de 2019] y SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional” en *IDN Cadernos - II Seminário IDN Jovem*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2017, pp. 77-89: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_25.pdf [Consultado el 15 de octubre de 2019].

¹⁰ WILLIAMS, Paul, *Estudios de seguridad: una introducción*, Routledge, Londres, 2008. SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal...”, *op.cit.*

¹¹ FERNANDES, António; BORGES, João Vieira, “Enquadramento conceptual” en NOGUEIRA, José Manuel Freire (coord.), *Pensar a Segurança e Defesa*. Edições Cosmos / Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2005. Sin embargo, esta demarcación nunca fue hermética; sin embargo, lo que hemos presenciado más recientemente es una erosión de esa línea de demarcación. La creciente internacionalización de los problemas internos y la creciente influencia interna de los asuntos internacionales son una parte crucial de esta erosión. PATRÍCIO, Raquel, “Política Externa”, en MENDES, Nuno e COUTINHO, Francisco (organizaciones), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Dom Quijote, Lisboa, 2014, págs. 408; ver también BRAUCH, Hans Günter, “Conceptos de amenazas a la seguridad, desafíos, vulnerabilidades y riesgos”, en BRAUCH, Hans Günter, et. al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Springer, Berlin, 2011, pp. 61-106.

¹² Consultar PRIO, “Trends in Armed Conflict”, *op.cit.*

¹³ SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal...”, *op.cit.*

¹⁴ FERNANDES, António; BORGES, João Vieira, “Enquadramento Conceptual” en NOGUEIRA, José Manuel Freire (coord.), *Pensar a Segurança ...*, *op.cit.* La definición que usaremos en este artículo arroja luz sobre la distinción entre amenazas y riesgos, e incluye tipos muy diferentes de amenazas, sin mencionarlas explícitamente. Para obtener más información sobre la distinción entre tipos de amenazas (militares, económicas o ecológicas), consultar BUZAN, Barry, *People, States & Fear. The National Security Problem in International Relations*. Harvester Books, Brighton, 1983. Consultar también BRAUCH Hans Günter, “Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks”, *op.cit.*, sobre amenaza y el riesgo como conceptos científicos, así como su redefinición y aplicación más amplia en el periodo posterior a la Guerra Fría.

¹⁵ Ver BOOTH, Ken, “Global Security” en KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, Chichester, 2014 y COOKER, Christopher, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, Routledge, Nueva York, 2003 para una evaluación en detalle de tales amenazas, y también sobre cómo deberían ser tratadas por las agencias de seguridad del estado. También deberíamos mencionar brevemente aquí la idea de vulnerabilidad relacionada con una amenaza, “una debilidad o condición que finalmente puede causar el tipo de daño que causará una amenaza desatendida. Una analogía instructiva puede encontrarse en el campo del contraterrorismo, donde la amenaza es la existencia de terroristas que conspiran para causar daño o matar personas y las vulnerabilidades son, por ejemplo, los objetivos de alto valor que no están custodiados, partes de una infraestructura de telecomunicaciones que no está adecuadamente protegidas por cortafuegos y encriptación, y bases de datos críticas para las que no se ha realizado una copia de seguridad. Esta analogía no es exacta, ya que las vulnerabilidades sociales, como el hacinamiento grave, pueden no requerir que un agente externo, como un terrorista, materialice el daño que tienen el potencial de causar”. LIOTTA, Peter; BILGIN, Aybuke, “Why Human Security? The Case for Resilience in an Urban Century”, en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge,



la materialización de "nuevos" riesgos como el cambio climático, los desastres naturales y las desigualdades económicas, de salud o educativas¹⁶. Por lo tanto, las agendas de seguridad incluyen cada vez más referencias a estos nuevos problemas, que son considerados como violencia directa o como restricciones y limitaciones a la libertad¹⁷, y como desafíos a la seguridad nacional o global, ya que cada uno de esos problemas puede tener, como causa o característica habilitadora, varios otros problemas de seguridad¹⁸.

Existen varios factores estructurales (como las condiciones de pobreza o ciertas dinámicas sociales) que pueden contribuir a la vulnerabilidad de las poblaciones frente a estos riesgos. Es en este contexto que los problemas de desarrollo se consideran fundamentales para la seguridad humana: "la búsqueda de la seguridad humana reside en el desarrollo, no en las armas"¹⁹. Asimismo, el desarrollo solo es posible cuando la seguridad está garantizada; los dos están intrínsecamente conectados²⁰. Dado que los efectos de los riesgos para la seguridad pueden minimizarse a través de la acción humana²¹, se genera una nueva responsabilidad para el individuo, tanto en lo que se refiere a su prevención como a su respuesta. El estado también es decisivo para combatir y adaptarse a estos riesgos, especialmente a través de políticas públicas y, en última instancia, mediante la suscripción de acuerdos internacionales. Cuando los riesgos se materializan, garantizar la seguridad requiere una acción más completa y coordinada: el estado debe coordinarse con otras entidades estatales y no estatales, como las ONG, es decir, formar una "constelación de proveedores de seguridad". Sin embargo, las comunidades mismas deberían poder responder a las amenazas y riesgos emergentes, asegurando su "securability" (la capacidad de evitar la inseguridad y restaurar la seguridad cuando ésta se ve comprometida)²². Esto coincide con el debate más amplio que se ha venido desarrollando desde la década de 1990 entre la "broad

Londres, 2014, p. 113.

¹⁶ Esto no quiere decir que estos son los únicos problemas que afectan a la seguridad humana; si bien aquí destacamos el papel de las "nuevas" amenazas y riesgos para la seguridad humana en el cambio de las agendas de seguridad, eso no significa que minimicemos el papel desempeñado por la guerra misma, con desplazados y refugiados, la violencia contra los civiles y muchas otras consecuencias. Consultar la nota al pie 8 para más información sobre este tema.

¹⁷ COLLINS, Alan, "Introduction" en COLLINS, Alan (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Nueva York, 2010. KALDOR, Mary; RANGÉLOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, Ltd, Chichester, 2014.

¹⁸ TOMÉ, Luís, "Security and security complex...", *op.cit.* Sin embargo, la seguridad humana mantiene un vínculo esencial con la seguridad internacional, como explica Hampson, Fen Osler: "Human Security", *op.cit.*, "Subyace en gran parte de la literatura sobre seguridad humana una creencia común de que la seguridad humana es fundamental para la seguridad internacional, y que el orden internacional no puede descansar únicamente sobre la soberanía y viabilidad de los estados; ese orden depende también de los individuos y su propio sentido de seguridad. Esto representa claramente una desviación del internacionalismo liberal tradicional, que considera que el orden internacional se apoya sobre arreglos institucionales que, en diversos grados, ayudan a asegurar la integridad del estado liberal y democrático al reducir las amenazas en el entorno externo del estado. Al colocar al individuo como el punto de referencia clave, el paradigma de la seguridad humana supone que la seguridad del individuo es clave para la seguridad global; por consiguiente, cuando la seguridad de las personas se ve amenazada, también será el caso, en un sentido fundamental, de la seguridad internacional. Desde este punto de vista, los desafíos globales deben evaluarse en términos de cómo afectan a la seguridad de las personas, y no solo de los estados. Los defensores de la concepción ampliada o maximalista de la seguridad humana también sostienen que estas amenazas surgen no solo de fuentes militares; las causas no militares como el empeoramiento de las condiciones ambientales y las desigualdades económicas pueden, en algunos casos, exacerbar los procesos de conflicto." HAMPSON, Fen Osler, "Human Security" en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Oxon, 2008, p. 232.

¹⁹ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report, 1994*: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf [Consultado el 22 de julio de 2019]

²⁰ Si bien esta consideración puede apuntar a un tipo secuencial de relación entre seguridad y desarrollo, no nos decantamos por una posición específica de ese debate, ya que ésta iría más allá del propósito de esta investigación. Para una buena conceptualización y discusión sobre el nexo entre seguridad y desarrollo, ver SPEAR, Joanne; WILLIAMS, Paul (eds.), *Security and development in global politics: A critical comparison*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2012.

²¹ HILHORST, Dorothea; ÖZERDEM, Alpaslan; CROSETTI, Erin Michelle, "Human security and natural disasters" en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 174-188.

²² GASPER, Des, "Human security: from definitions to investigating a discourse", en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014.

school” (escuela amplia), centrada principalmente en cuestiones de subdesarrollo, y la “*narrow school*” (escuela estrecha), centrada en las responsabilidades de prevenir, reaccionar y reconstruir, en el marco del concepto más amplia y mejor conocido de ‘responsabilidad de proteger’ (R2P)²³.

Rocha afirma que el diálogo establecido entre el Informe de Desarrollo Humano (HDR, por sus siglas en inglés) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994 y el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés) de 2001 es insuficiente en términos de la construcción del concepto de seguridad humana, lo que, a su vez, obstaculiza no solo la reflexión que se hace sobre él, sino también su aplicabilidad. La principal diferencia entre los dos documentos es que el primero se centra en particular en la idea de que el individuo debería beneficiarse del derecho a tener las necesidades básicas cubiertas (“*freedom from want*”, en inglés) y del derecho a vivir sin temor (“*freedom from fear*”, en inglés) para garantizar su seguridad humana. Por otro lado, el segundo documento habla casi exclusivamente del derecho a vivir sin temor, argumentando que proteger a la persona de las amenazas para su integridad física representa el núcleo de la seguridad humana²⁴. Por lo tanto, ceñirse a la agenda de seguridad al tratar de proteger la seguridad humana significa abrazar una perspectiva más desconectada de la idea de desarrollo, que puede resultar inadecuada a la hora de tratar con personas afectadas por las “nuevas” amenazas y riesgos. Se puede decir que una agenda civil centrada en la reconstrucción y las acciones de reconstrucción será más útil para la comunidad afectada a largo plazo, mientras que el recurso a las fuerzas armadas es más útil dada su rápida capacidad de respuesta, capacidad de organización, en entornos difíciles —temas que discutiremos con más detalle más adelante. Del mismo modo, las fuerzas armadas que siguen una agenda de seguridad podrían resultar de alguna manera inadecuadas para garantizar la seguridad humana, como se discutirá más adelante.

2. Despliegue de fuerzas armadas bajo “nuevas” amenazas y riesgos

A medida que el concepto de seguridad de la sociedad se ha ampliado, las fuerzas armadas han buscado la forma de expandir sus misiones y de reajustarse a las “nuevas” amenazas y riesgos en la escena internacional. Como parte de esta estrategia, el ejército trata cada vez más de afirmarse como la principal agencia responsable de llevar a cabo la respuesta a desastres. Sin embargo, este interés también puede ser evaluado de forma crítica, identificando motivos menos altruistas: el apoyo en situaciones de crisis mejora su imagen y ofrece oportunidades de entrenamiento, en un contexto de creciente lucha por los recursos y la relevancia en la toma de decisiones²⁵.

²³ KERR, Pauline, “Human Security and Diplomacy”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2010. p. 115-118. Consultar también: HAMPSON, Fen Osler, “Human Security”, *op.cit.* Este debate, que es un debate más amplio sobre el concepto de seguridad, recibió contribuciones esenciales para el desarrollo de la seguridad humana y su consideración como concepto crucial para el mundo contemporáneo. El debate entre los estudios de las escuelas ‘amplia’ y ‘estrecha’ de seguridad contribuyó, aunque de forma indirecta, a la inclusión del término ‘humano’ de la mano del concepto de ‘seguridad’. Como señala Kerr, aunque la ‘responsabilidad de proteger’ (R2P) está incluida en la visión ‘estrecha’ de la seguridad, típicamente relacionada con la violencia política dentro de los estados, está muy relacionada con el concepto de seguridad humana. De acuerdo con el autor, “(...) los debates en torno a la R2P a menudo pasan por alto sus conexiones intelectuales y empíricas fundamentales con la seguridad humana, y por lo tanto, a veces se pierde de vista la importancia del concepto”. Dicho esto, este documento hace mención del concepto de ‘responsabilidad de proteger’ partiendo de que este concepto y el de ‘seguridad humana’ no son intercambiables, sino que están fuertemente conectados, ya que la discusión del primero introdujo puntos importantes presentes en el segundo. Tal y como dice Luck, “(...) la seguridad humana y R2P son dos caras de la misma moneda”. LUCK, Edward, apud. KERR, Pauline, “Human Security and Diplomacy”, *op.cit.*

²⁴ ROCHA, Raquel, “O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança”, *Carta Internacional*, vol. 12, nº 3, p. 125, 2017.

²⁵ HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters: last resort or inevitable trend?”, *Humanitarian Practice Network*, 2009: <https://odihpn.org/magazine/military-responses-to-natural-disasters-last-resort-or-inevitable-trend/> [Consultado el 22 de julio de 2019].



Tal y como se mencionó en la sección anterior, y a pesar de que reaccionar ante tales amenazas y riesgos exija la intervención de una constelación de actores y, en particular, del estado, la respuesta de las fuerzas armadas invita a prestar una atención adicional a la cuestión. Teniendo en cuenta que estas “nuevas” amenazas y riesgos suelen ser urgentes y graves, que el conflicto interestatal ha disminuido y que el proceso que vamos a describir puede ser iniciado y/o desatado por actores políticos o militares, puede darse una securitización de estos problemas, en virtud de la que éstos se asignan a actores de seguridad, alegando que son más capaces que cualquier otro(s) para abordar e incluir tales problemas en su agenda²⁶. Tal proceso implicaría una urgencia (real o no) de esa amenaza/riesgo²⁷, así como un cierto nivel de autoridad en el actor que aboga por grandes medios para lidiar con esa preocupación de seguridad²⁸. En otras palabras, “se construye un enemigo que justifica ataques continuos, ayuda a mantener los presupuestos militares y una narrativa basada en una distinción ‘nosotros/ellos’”²⁹.

En términos generales, la principal preocupación que suscita el despliegue de las fuerzas armadas en tales circunstancias tiene que ver con la difuminación de la distinción entre actores y acciones humanitarias y militares, ya que “puede comprometer la neutralidad y la independencia, restringir el acceso humanitario y aumentar los riesgos de seguridad”³⁰. La ventaja se puede encontrar en problemas de seguridad complejos, en otras palabras, donde más de una amenaza o riesgo está activo y tiene una influencia significativa en ese escenario³¹. Algunos gobiernos se están preparando para un mayor papel de las fuerzas armadas en la respuesta a amenazas y riesgos de seguridad, tanto en el país como en el extranjero, a un ritmo creciente, decisión que, en varios

²⁶ Este proceso de securitización se basa en el reconocimiento de y discurso construido en torno a dicha amenaza, declarando que “(...) una cuestión, dinámica o actor particular representa una ‘amenaza existencial’ para un objeto de referencia particular. Si es aceptado como tal por una audiencia relevante, esto permite la suspensión de la política normal y el uso de medidas de emergencia para responder a esa crisis percibida. La seguridad, en este sentido, es un sitio de negociación entre oradores y audiencias, aunque está condicionado significativamente por el grado en que el orador disfruta de una posición de autoridad dentro de un grupo en particular”. MCDONALD, Matt, “Constructivism” en WILLIAMS, Paul (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Londres, 2008, p. 69. Por lo tanto, enmarcar una cuestión como una de seguridad nacional legitima el uso de medios más amplios (adicionales) para hacer frente a esa amenaza, una narrativa que tiene que ser aceptada por parte de la audiencia. MCDONALD, Matt, “Constructivism” en WILLIAMS, Paul (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Londres, 2008, pp. 59-72. Ver también: SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal...”.

²⁷ “(...) La securitización de algunos problemas cambia su estado en la jerarquía de políticas, haciéndolos merecedores de atención especial, recursos y resolución inmediata, incluso por medios militares” TADJBAKHSI, Shahrbanou, “In defense of the broad view of human security” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor, *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, p. 46.

²⁸ Algunos autores también advierten del riesgo de utilizar el concepto de seguridad humana para un discurso basado en el miedo: “El análisis de seguridad humana reconoce las emociones, identifica coyunturas sorprendentes y puede dar una sensación de vidas y personas reales. El lenguaje de la ‘seguridad en sí mismo toca emociones, lo que es tanto una fuente de fortaleza como de peligro. Si bien la etiqueta de ‘seguridad humana’ tiene como objetivo reorientar el discurso de seguridad, conlleva riesgos de ser superado por las inseguridades psíquicas y los temores de los ricos y los instintos militares de aquellos con grandes arsenales y costumbre de usarlos. Sin embargo, esos miedos y hábitos ya existen y durante mucho tiempo han tenido formas de expresarse sin recurrir a un lenguaje de ‘seguridad humana’. La diferencia que representa tal lenguaje puede avanzar en la dirección opuesta, ayudando gradualmente a promover la sensibilidad y solidaridad interpersonal y global. El pensamiento de seguridad humana analiza amenazas diversas, específicas, que interactúan entre sí, de la situación, y cómo afectan a la vida de las personas comunes, especialmente las más vulnerables. Promueve la capacidad de imaginar cómo viven y se sienten los demás, y la percepción de un mundo compartido intensamente interconectado en el que la humanidad forma una ‘comunidad de destino’. Por lo tanto, favorece los cambios necesarios para la sostenibilidad global con respecto a cómo las personas perciben vulnerabilidades compartidas, intereses compartidos y humanidad compartida. Un concepto limitado de seguridad humana no bloquea tales cambios, pero es menos conductivo que las versiones más amplias”. GASPER, Des, “Human security: from definitions to...”, *op.cit.*, p. 39.

²⁹ KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era.” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Oxon, 2013, p. 74.

³⁰ HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters...”, *op.cit.*

³¹ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que “el llamado problema de falta de priorización y jerarquía de amenazas supone, sin embargo, que la responsabilidad de la ‘acción’ recae solo en actores políticos limitados por demandas competitivas de su atención y recursos. Sin embargo, la formulación de políticas no es solo un proceso vertical, sino que puede representar una coalición de enfoques en red, flexible y horizontal que corresponda a situaciones complejas. Además, jerarquizar y priorizar entre las inseguridades humanas puede ser un ejercicio inútil, ya que las amenazas son interdependientes y la erradicación de cualquiera de ellas de forma aislada tiene un efecto limitado”. TADJBAKHSI, Shahrbanou, “In defense of the broad view of human security”, *op.cit.*, p. 46.

casos, cuenta con el apoyo de los propios militares. Esto puede explicarse por el hecho de que tales intervenciones:

“Pueden mejorar la imagen de las fuerzas armadas y proporcionar oportunidades de entrenamiento, así como pueden ser una forma de que las fuerzas armadas diversifiquen su papel en un momento en que las fuerzas armadas de todo el mundo experimentan recortes presupuestarios. Ante un aumento en la incidencia de desastres naturales, se puede esperar que los ejércitos nacionales y extranjeros jueguen un papel más importante, particularmente en desastres a gran escala, en los que la capacidad de las organizaciones humanitarias puede verse afectada”³².

Los críticos de tal despliegue argumentan que “es ineficiente, inapropiado, inadecuado y costoso, contrario a los principios humanitarios e impulsado por imperativos políticos más que por una necesidad humanitaria”³³.

También se dan algunas preocupaciones en relación directa con el análisis de estos conceptos. El papel de las fuerzas armadas en la defensa armada contra la agresión extranjera puede ser modificado por estos conceptos, o por su propio empleo. A pesar de la existencia de la policía y las fuerzas de protección civil, puede haber casos en los que, debido a la escala, el alcance o los medios necesarios (entre otras causas), los responsables de la toma de decisiones pueden presionar para que las fuerzas armadas empleen la seguridad interna (ver más a continuación). También plantea la cuestión de cómo actuar —y específicamente, de qué medios emplear³⁴— cuando la seguridad humana ha sido perturbada, ya sea con respecto a amenazas de

³² HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters...”, *op.cit.*

³³ HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters...”, *op.cit.* Reafirmando este punto de vista, Kaldor afirma que “las decisiones sobre el tipo de políticas de seguridad y desarrollo que se adoptarán, sobre si intervenir o no con las fuerzas armadas o mediante diversas formas de condicionalidad, y cómo, solo funcionarán si tienen en cuenta las más básicas necesidades identificadas por las personas afectadas por la violencia y la inseguridad. Esto no es solo una cuestión moral; también es una cuestión de eficacia. Las personas que viven en zonas de inseguridad son las únicas capaces de mantener la seguridad a largo plazo. Hay una tendencia entre los forasteros a centrarse en aquellos que portan armas. Sin embargo, aquellos que portan armas a menudo pueden ser aquellos con un interés a largo plazo en la inseguridad. Por lo tanto, la comunicación, la consulta y el diálogo son herramientas esenciales para la seguridad humana, no solo para ganar corazones y mentes, ni siquiera para obtener conocimiento y comprensión, sino para empoderar a quienes tendrán que ser responsables de la seguridad a largo plazo. La participación de docentes, médicos, líderes tribales, líderes religiosos y jóvenes son fundamentales para comprender y poner en práctica la seguridad humana”. KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era”, *op.cit.*, p. 72. Esto también deja claro que es necesaria una estrategia detallada en asistencia humanitaria, tanto para participar en las fuerzas de despliegue militar en el extranjero como en la estrategia de salida. Un informe del Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés) de 2008 sobre “la efectividad de los activos militares extranjeros en la respuesta a desastres naturales” explica que, si bien los países afectados establecen arbitrariamente los plazos para las retiradas en desastres naturales, es necesaria una evaluación continua de cómo y cuándo deberían retirarse, teniendo en cuenta “cuánto valor está agregando actualmente el activo militar extranjero al esfuerzo de ayuda, es decir, con qué facilidad y éxito podría ser reemplazado por activos civiles o domésticos” WIHARTA, Sharon; AHMAD, Hassan; HAINE, Jean-Yves; LÖFGREN, Josefina, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*. Stockholm International Peace Research Institute, Sweden, 2008: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/236476AD3257088DC125741000474F20-sipri_mar2008.pdf [Consultado el 23 de julio de 2019], pp 46-47. El informe también subraya la necesidad de un sólido diálogo y cooperación civil-militar para decidir mejor el traspaso de esa respuesta al gobierno afectado y los actores humanitarios en el terreno.

³⁴ Debemos hacer una breve mención a las reglas para entablar combate (“*rules of engagement*”, en inglés) como las reglas o directivas de las fuerzas militares que definen el empleo de la fuerza (con respecto a sus circunstancias, condiciones, grado y forma). Para más información sobre este tema, ver BODDENS HOSANG, J. F. R., “Rules of engagement: Rules on the use of force as linchpin for the international law of military operations”, PhD Thesis, Amsterdam Center for International Law (ACIL), Faculty of Law – University of Amsterdam, 2017: https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens_Hosang_Thesis_complete.pdf [Consultado el 19 de enero de 2020]. Sobre este tema, Mary Kaldor también enfatiza que “en las intervenciones militares, las reglas para entablar combate generalmente se basan en las leyes de los conflictos armados (derecho internacional humanitario) en lugar de las leyes de derechos humanos o el derecho interno. Por lo tanto, la experiencia real de los civiles en estas situaciones es que sus vidas tienen menos valor que las vidas del personal internacional”. KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era”, *op.cit.*, p. 70. Es por este motivo que enfatiza que en las operaciones de seguridad humana, los civiles deben estar al mando: “Esto significa que los militares deben operar en apoyo de la ley y el orden y bajo reglas de comportamiento que son más similares a las del trabajo policial que a las del combate armado. Todos necesitan saber quién está al mando, y los líderes deben



seguridad o riesgos de seguridad, y si el despliegue de fuerzas militares puede ser mejor o peor que la policía y/o las fuerzas de protección civil. Discutiremos más en profundidad este tema en las próximas secciones.

2.1. La cuestión de la (in)adecuación de las fuerzas armadas

Las fuerzas armadas son tradicionalmente consideradas como un promotor clave de la seguridad humana. No debe olvidarse que, en caso de un desastre mayor, pueden ser, de hecho, la única agencia suficientemente bien equipada para responder. Sin embargo, se puede argumentar que las fuerzas armadas no deberían ser la única agencia responsable de promover la seguridad humana, especialmente frente los nuevos riesgos de seguridad mencionados anteriormente, como el cambio climático o las desigualdades económicas, de salud y educativas. Se pueden destacar varias razones que apoyan este razonamiento. Primero, no se puede garantizar que la participación de los militares en situaciones posteriores a desastres en el extranjero esté estrictamente motivada por cuestiones humanitarias y una intención real de colaborar con el país y las comunidades afectadas³⁵. El despliegue de las fuerzas armadas es una decisión políticamente motivada, por lo que puede que sean esos intereses los que estén al centro de la operación, y posiblemente produzcan un impacto en su desarrollo³⁶. En segundo lugar, y tal y como se señaló con anterioridad, las acciones militares pueden ser percibidas como ineficaces, inapropiadas y excesivamente caras³⁷. En este artículo, sostenemos que la (in)adecuación de las fuerzas armadas para hacer frente a los riesgos emergentes está intrínsecamente relacionada con la distinción entre defensa y seguridad contra un enemigo externo, el área de intervención militar convencional, y la seguridad interna, en forma de una actividad policial, comúnmente asignada a las fuerzas de seguridad interna. Esto significa, por un lado, que la acción de las fuerzas armadas sigue en cierto modo viéndose limitada

poder comunicarse políticamente con la gente local y con la gente de los países emisores. Es difícil para los civiles servir bajo un comando militar porque, como le sucedió a la ONU en Irak, pueden convertirse fácilmente en un objetivo. Y es muy difícil para los militares llevar a cabo tareas civiles de manera consistente. (...) Es fundamental para todos estos principios un cambio de mentalidad. Se trata de la igualdad de los seres humanos. Esto suena obvio, pero en las zonas de guerra, los civiles locales no son tratados como si tuvieran la misma importancia que los civiles en el país de origen o de hecho a las propias fuerzas". KALDOR, Mary, "Human Security: political authority in a global era", *op.cit.*, p. 72-3.

³⁵ WIHARTA, Sharon; AHMAD, Hassan; HAINE, Jean-Yves; LÖFGREN, Josefina, *The Effectiveness of Foreign Military Assets...*, *op.cit.*

³⁶ En otras palabras, "el ejército es esencialmente parte de un sistema de seguridad politizado y su despliegue en respuesta a situaciones está determinado por decisiones políticas". RATUVA, Steven, "Multi-faceted Dilemmas: Politics and the Changing Dynamics of Civil-Military Relations—A Global Synopsis", en RATUVA, Steven; COMPEL, Radomir; AGUILAR, Sergio Aguilar (eds.), *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment*. Palgrave Macmillan, Singapur, 2019, p. 18.

³⁷ HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, "Military responses to natural disasters...", *op.cit.* Estos autores sostienen que "una pregunta más difícil se refiere a cuándo volver a la capacidad civil tras el período inicial de subida de tensión, en particular porque los activos militares generalmente se perciben como un 'bien libre'. Si bien esto es cierto desde la perspectiva de una agencia de cooperación, los costes siempre corren a cargo del estado. En última instancia, el uso de activos militares puede tener implicaciones para el presupuesto general de ayuda humanitaria, y está generalmente aceptado que los activos militares suelen ser más caros que los civiles. Cabe señalar que algunos gobiernos, incluido el de Reino Unido, hacen asignaciones completamente separadas para gastos militares asociados con la ayuda humanitaria y presupuestos de ayuda estatal. Sin embargo, con el tiempo, esto podría sesgar la financiación de la ayuda, reduciendo efectivamente la financiación para los presupuestos de ayuda". En una sesión informativa de 2013 de The Development Initiative, se afirmó que el coste de la ayuda humanitaria facilitada a través de las fuerzas armadas, "a diferencia de la ayuda humanitaria tradicional facilitada por agencias civiles, (...) sigue siendo un componente opaco, a veces secreto y casi siempre mal explicado de la acción humanitaria". POOLE, Lydia, "Counting the cost of humanitarian aid delivered through the military", *The Development Initiative*. Development Initiatives, Bristol, 2013: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/gha-2013-briefing-military-involvement-humanitarian-aid.pdf> [Consultado el 15 de diciembre de 2019], p. 1. Bacon y Hobson también defienden que la priorización de las fuerzas armadas en tales contextos podría incluso aumentar la inseguridad política y humanitaria: "En el contexto de los desastres naturales, la inseguridad humana puede aumentar si los gobiernos gastan más en sus fuerzas armadas que en la preparación para desastres. Un caso claro de esto es Pakistán, que continúa gastando grandes cantidades de dinero en el ejército, sin invertir adecuadamente en la preparación para desastres, a pesar de las repetidas inundaciones que han devastado al país en los últimos años. Un ejemplo final y atroz de un gobierno que crea inseguridad política en el contexto de un desastre natural es la respuesta del gobierno de Myanmar al ciclón Nargis en 2008, rechazando la ayuda externa por temor a una posible desestabilización del régimen militar gobernante". BACON, Paul; HOBSON, Christopher, "Incorporating natural disasters into the human security agenda", en HOBSON, Christopher; BACON, Paul; CAMERON, Robin, *Human security and natural disasters*. Routledge, Nueva York, 2014, p. 13.

a nivel interno. Por otro lado sugiere que, en términos operacionales, aún no se ha establecido completamente un vínculo entre la prioridad de las fuerzas armadas —defensa— y seguridad en general (así como la seguridad humana en particular)³⁸.

Es comprensible, por lo tanto, que a las fuerzas armadas les resulte difícil responder a nuevas situaciones de riesgo, y que su presencia no contribuya positivamente a la seguridad, sino que, por el contrario, a veces desestabilice y genere aún más inseguridad en las comunidades ya afectadas³⁹.

En general, “los militares a menudo son relacionados con una misión de violencia, que se considera que entra en conflicto con los actores civiles, en particular los proveedores de ayuda, y que de hecho puede obstaculizarlos”⁴⁰. La difícil comprensión mutua entre las fuerzas armadas y otras instituciones —en este caso, las organizaciones no gubernamentales humanitarias—, y la aparente incompatibilidad de sus formas de actuar también influyen en la necesidad de repensar la labor de las fuerzas armadas sean el principal proveedor de seguridad humana. De hecho, el trabajo desarrollado por los militares en un escenario posterior a una catástrofe puede colisionar con los objetivos a largo plazo establecidos por las organizaciones humanitarias, e incluso poner en peligro proyectos vinculados al desarrollo de la comunidad, por lo que no protege eficazmente la seguridad humana de sus miembros. En consecuencia, la colaboración entre las fuerzas armadas y las ONG es de gran importancia, ya que estas últimas no solo pueden responder de manera más efectiva a problemas específicos posteriores al desastre, sino que también se benefician de una mayor aceptación por parte de las poblaciones locales, lo que en sí mismo contribuye a la seguridad humana.

2.2. El fortalecimiento del papel de las fuerzas de protección civil

Sin subestimar la importancia de la articulación entre las instituciones humanitarias y las fuerzas armadas, el argumento central de este artículo es que las fuerzas de seguridad interna⁴¹ y protección civil⁴² —comúnmente no involucradas en asuntos de seguridad externa— son esenciales para

³⁸ SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal...”, *op.cit.*

³⁹ Tal y como señalamos anteriormente, esta situación puede contribuir a la sensación, entre los civiles, “de que sus vidas tienen menos valor que las vidas del personal internacional”. KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era”, *op.cit.*, p. 70.

⁴⁰ HOMAN, Kees, “The Military and Human Security”, *Security and Human Rights*, n° 1, 2008, p. 79. También debemos reafirmar que no solo hablamos de desastres naturales, sino de una gama más amplia de riesgos de seguridad en el momento de su materialización. A este respecto, Cameron argumenta que “los continuos intentos de diseñar aplicaciones instantáneamente listas desde el punto de vista político, como una ‘fuerza de seguridad humana’, esencialmente un ejército humanitario expedicionario, no dejan de ser soluciones intervencionistas o de respuesta que tratan los síntomas en lugar de abordar las causas subyacentes. Mientras se siga poniendo énfasis en estas variaciones minúsculas de soluciones de seguridad tradicionales, los intentos de ‘ampliar’ la seguridad serán ineficaces o conducirán a la militarización de áreas de vida que requieren soluciones sociales y comunitarias. Esto en sí mismo dice mucho sobre la naturaleza de la seguridad humana. Se considera que significa ‘seguridad’ más que ‘humana’, hasta el punto de que estos dos términos están en tensión o compiten entre sí. Mientras la perspectiva de ampliar la seguridad humana a otros dominios de la vida de las personas se percibe como algo que diluye la efectividad de la seguridad, podemos estar seguros de que existe un compromiso subyacente con una forma de seguridad que realmente no está tomando a los humanos como su objeto de referencia”. El autor explora a fondo casos en que el uso de la fuerza fue más allá de los estándares de gestión de desastres, con más consecuencias a largo plazo en la seguridad existencial. CAMERON, Robin, “A more ‘human’ human security”, en HOBSON, Christopher; BACON, Paul; CAMERON, Robin, *Human security and natural disasters*. Routledge, Nueva York: Routledge, 2014, pp. 166-7.

⁴¹ Aquellos (incluyendo la policía, agencias de inteligencia u otras fuerzas de seguridad) responsables de hacer cumplir la ley y el orden dentro de las fronteras de un estado y defenderse de las amenazas de seguridad doméstica. O’LEARY, Margaret, *The Dictionary of Homeland Security and Defense*, iUniverse, Nueva York, 2006, p. 262.

⁴² Definidas aquí, adoptando la definición de Rubin y Dahlberg, como un “término amplio que cubre todos los esfuerzos a nivel nacional, regional y local destinados a preparar a la población de una nación para crisis, desastres o guerras”. Lo usaremos como sinónimo de defensa civil, más habitualmente utilizado para un enfoque de arriba hacia abajo de “agencias gubernamentales de gestión de emergencias y organizaciones voluntarias aprobadas por el estado (...) que incluyen preparación para desastres, asistencia a emergencias a gran escala y tareas de seguridad



garantizar la seguridad humana.

Por lo tanto, y partiendo de que recurrir solo a los militares para resolver problemas internos causados por la materialización de riesgos para la seguridad humana puede no ser la solución óptima, se hace urgente fortalecer el papel de las fuerzas de seguridad interna y protección civil (así como mejorar sus medios, capacidades y preparación)⁴³. De hecho, este enfoque está en línea con las “Directrices de Oslo” de Naciones Unidas que detallan las instrucciones para la participación de las fuerzas militares extranjeras en la respuesta a desastres y afirman que recurrir a ellas debería ser la última de las opciones⁴⁴. Deben ser vistos como un complemento y no como el principal responsable en materia de seguridad⁴⁵. Así, esto es cierto tanto para cuestiones nacionales como internacionales: el despliegue de personal siempre debe centrarse preferentemente en las fuerzas de seguridad interna y protección civil. Cabe señalar que tener este aspecto no implica que no pueda y no exista cooperación y coordinación entre la protección civil y las fuerzas armadas, ya que éstas poseen elementos clave para una respuesta efectiva, tales como estructuras logísticas de reacción rápida, la posibilidad de uso dual (civil y militar) de capacidades y los medios para ofrecer una respuesta rápida, particularmente en áreas menos accesibles. Además, las acciones combinadas permiten ahorrar recursos y diversificar el uso de las fuerzas armadas⁴⁶.

Ninguno de los agentes de seguridad debería, por lo tanto, ser ignorado. Gilmore menciona que, aunque el Informe sobre Desarrollo Humano defiende que la seguridad humana no puede lograrse mediante el uso de ejércitos, parece que “otras interpretaciones de la agenda y algunas de las actividades incorporadas dentro de la propia visión de la ONU tienen en cuenta roles que solo podrían ser realizado por las fuerzas armadas, en particular en entornos altamente inseguros”⁴⁷. El potencial de las fuerzas armadas es particularmente evidente en el componente “derecho a vivir sin temor”, sobre el cual se basa la doctrina de seguridad humana para Europa. Sin embargo, la dimensión militar debe ser considerada en el marco de una “fuerza de respuesta de seguridad humana”, con soldados trabajando junto a otras fuerzas e instituciones, incluidas las fuerzas de seguridad civil y especialistas en derechos humanos⁴⁸. Por ejemplo, esa es la idea detrás de las operaciones de paz multidimensionales de la ONU, donde la acción de las fuerzas militares establece las condiciones para la construcción civil del estado⁴⁹. Podría decirse, entonces, que existe un posible papel para los militares en el campo de la seguridad humana. Este escenario

nacionales”. RUBIN, Olivier; DAHLBERG, Rasmus, *Oxford Dictionary of Disaster Management*. Oxford, Oxford University Press, 2017.

⁴³ Abordamos la preocupación por los recursos limitados (financieros y de otro tipo) en la sección final de este párrafo.

⁴⁴ Se hace necesario clarificar: las ‘Directrices de Oslo’ de Naciones Unidas se refieren a las fuerzas militares extranjeras que se utilizan para promover/mejorar la seguridad humana en un contexto de auxilio en casos de desastre. Esto implica que la seguridad nacional y las fuerzas militares ya estaban involucradas en la respuesta y, sin embargo, se necesita asistencia internacional para abordar de manera más completa los esfuerzos para enfrentarse al desastre. Ver Overseas Development Institute (ODI), *Country-specific civil–military coordination guidelines*, HPG Working Paper, 2012: <https://www.refworld.org/docid/523ad66e4.html> [Consultado el 19 de diciembre de 2019]

⁴⁵ HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters...”, *op.cit.*

⁴⁶ REIS, Flávio Américo, “Military Logistics in Natural Disasters: The Use of the NATO Response Force in Assistance to the Pakistan Earthquake Relief Efforts”, *Contexto Internacional*, vol. 40, n° 1, 2018, p. 79: <https://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017400100004> [Consultado el 14 de junio de 2019]. Reis también argumenta que dicho uso dual es clave para justificar los altos costes financieros de las fuerzas de respuesta rápida en tiempos de paz, ya que pueden ser utilizadas otras entre sus capacidades, como el apoyo a la defensa civil.

⁴⁷ GILMORE, Jonathan, *The Cosmopolitan Military: Armed Forces and Human Security in the 21st century*, Palgrave Macmillan, Nueva York, p. 24.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 25.

⁴⁹ PUGH, Michael, “Peace Operations”, en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*. Routledge, Oxon, 2013, pp. 393-408. Ver también HOWARD, Lise, *UN peacekeeping in civil wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

resalta la necesidad de repensar la forma en que se practica este rol⁵⁰. Una vez que las fuerzas armadas estén tradicionalmente alineadas con el estado, tendrían que revisar sus prácticas y capacitación para servir a una comunidad más amplia; esto también representa un “cambio conceptual considerable”⁵¹: los militares tendrían que repensar sus prácticas centradas en el enemigo y concentrarse en la “solidaridad entre las personas”⁵² que subyacen el concepto de seguridad humana.

Por lo tanto, deben tenerse en cuenta consideraciones de seguridad humana en todas las actividades militares⁵³. Hacerlo no se refiere, como señala Homan, exclusivamente a la realización de operaciones que no sean de combate. Es igualmente importante garantizar que los principios de seguridad humana sean tenidos en cuenta a nivel operativo, “a través del entrenamiento y de un cambio de cultura militar”. Una forma de hacerlo podría ser, por ejemplo, garantizar que “cada plan operativo militar para cualquier tamaño de unidad pudiera incluir un componente de protección civil”, responsable de participar en la planificación, operación y evaluación de la misión⁵⁴.

Contrariamente a lo que suele suceder, Kaldor afirma, las fuerzas armadas “deben operar en apoyo de la ley y el orden y bajo las reglas para entablar combate más similares a las del trabajo policial que a las reglas del combate armado”⁵⁵. Asegurar que se establezca una comunicación eficiente entre los líderes y la población local es crucial, al igual que la comunicación entre las fuerzas civiles y las fuerzas armadas. Como sucedió en Irak, a los civiles les puede resultar difícil servir bajo mando militar, ya que pueden convertirse fácilmente en un objetivo, y las fuerzas armadas también enfrentarse a dificultades a la hora de llevar a cabo tareas civiles de manera consistente⁵⁶. Esto arroja luz sobre la importancia de la cooperación y articulación internacional para responder a las crisis de seguridad humana, particularmente en un contexto

⁵⁰ *Ibidem*, p. 25.

⁵¹ *Ibid.*, p. 25.

⁵² *Ibid.*, p. 25.

⁵³ Esto coincide con la noción de “Operaciones militares distintas de la guerra” (MOOTW, por sus siglas en inglés), que progresivamente se ha convertido en parte de las estrategias de las fuerzas armadas en todo el mundo. Sin embargo, y entre otros autores, Pugh critica la forma en que algunos asuntos en la agenda de seguridad están siendo etiquetados y tratados, a saber, aquellos relacionados con las operaciones de paz: “(...) [el] uso del término ‘paz’ como adjetivo sugiere que estas ‘operaciones’ son siempre beneficiosas y algo muy distinto de la guerra. De hecho, la doctrina militar estadounidense definió el ‘mantenimiento de la paz’ como una categoría de ‘Operaciones distintas de la guerra’, pero también logró convertirlo en una subcategoría de ‘operaciones de estabilidad’, que en Irak y Afganistán no se podían distinguir del combate”. Esto también enfatiza cómo las MOOTW pueden ser tratadas por los militares como un conflicto estándar, enfatizando así el resto de nuestro argumento sobre este tema. PUGH, Michael, “Peace Operations”, *op.cit.*, p. 395. Ramsbotham y Woodhouse argumentan de manera similar: “Según la doctrina de la Contribución militar a las operaciones de apoyo a la paz del Reino Unido, la planificación de las operaciones de paz del Reino Unido ya no separa las operaciones de combate de las ‘operaciones distintas de la guerra’ (OOTW), sino que prevé el uso de capacidades militares en todo el ‘espectro de tensión’ desde los deberes tradicionales de mantenimiento de la paz hasta el combate contra los spoilers y enemigos de la paz. En el nivel táctico ‘donde la acción realmente tiene lugar’ y donde los comandantes de formación y unidad ‘se involucran directamente con adversarios, facciones armadas y la población civil’, existe un requisito similar, y muy exigente, de combinar las habilidades de combate con las de negociación, mediación y generación de consentimiento. Además, existe una continua controversia sobre si es posible ‘prepararse’ desde el mantenimiento de la paz tradicional hasta el nivel de combate, así como ‘reducir’ en la otra dirección”. RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom, “Peace Operations”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2010, pp. 420.

⁵⁴ HOMAN, Kees, “The Military and Human Security”, *op.cit.*, pag. 81. Esto coincide con lo que generalmente se conoce como ‘operaciones de estabilización’ para entornos de posguerra civil o regional. Ver MUGGAH, Robert, *Stabilization operations, security and development: States of fragility*. Routledge, Londres; y también, para una discusión más aplicada, CAMPBELL, Peter, *Military realism: The logic and limits of force and innovation in the US Army*. University of Missouri Press, Missouri, 2019. Lo mencionamos aquí para subrayar su probable relevancia también en caso de materialización de los riesgos de seguridad, como los desastres naturales, en lugar de únicamente en operaciones posteriores a un conflicto.

⁵⁵ KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, *op.cit.*, p. 72.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 72.



donde los principales riesgos no conocen fronteras, y donde los estados no pueden responder adecuadamente (ya que cruzan fronteras, o debido a la escasez de recursos, agravados en tiempos de crisis). Instrumentos como el nuevo “Mecanismo Europeo de Protección Civil”⁵⁷ deben ser tomados en consideración, profundizarse y ampliarse en otras regiones distintas de Europa, o incluso a nivel mundial.

3. Portugal, Mozambique y el ciclón Idai: el despliegue de fuerzas armadas ante un desastre natural

En Mozambique, las inundaciones causadas por el ciclón Idai, que azotó el país en marzo de 2019, dejaron la ciudad de Beira destruida y estuvieron al origen de una gran cantidad de muertes, así como de la destrucción de infraestructuras de transporte, comunicación y energía y alojamiento. También se anticipa que la ruina de los campos cultivados podría desencadenar un problema generalizado de hambre en la región. La tragedia también abre un debate en torno al concepto de seguridad humana, en particular con respecto a la urgencia de movilizar fuerzas (qué fuerzas y cómo deben actuar) para garantizar la seguridad humana de las comunidades afectadas por desastres.

Una fuerza militar portuguesa de reacción rápida fue desplegada solo un par de días después del ciclón, a fin de “salvar vidas y brindar apoyo a poblaciones aisladas aprovechando las vías fluviales, con la prioridad de rescatar a las personas en peligro”⁵⁸. Estaba compuesta por 35 militares, así como por un equipo médico con suministros y equipamiento, y un equipo de la GNR (Guardia Nacional Republicana), una fuerza nacional de gendarmería. Las fuerzas armadas también identificarían las necesidades inmediatas de comunicación que requerían atención. Unos pocos días después fue desplegada una segunda fuerza, con elementos que formaban parte del INEM (Instituto Nacional de Emergencias Médicas) y de “*Waters of Portugal*”, que supervisa el suministro y tratamiento de agua, y un refuerzo de militares, hasta un total de 41 soldados portugueses de todas las ramas militares. Sin embargo, estos esfuerzos fueron coordinados por la “*Autoridade Nacional de Protecção Civil*” (ANPC), la Autoridad Nacional de Protección Civil⁵⁹. Los efectivos se mostraron particularmente activos en la búsqueda y rescate de ciudadanos portugueses, como se mencionó anteriormente, así como en mejorar la comunicación satelital y asegurar la purificación del agua⁶⁰. Las fuerzas armadas volvieron a Portugal, casi en su totalidad, el 31 de marzo, menos de dos semanas después del despliegue. Quedó sobre el terreno “un equipo de seis personas encargadas de comunicaciones, ingeniería y apoyo durante unos días más para garantizar las capacidades de comunicación satelital en el consulado portugués y purificar el agua”⁶¹. Sin

⁵⁷ LOPES, Miguel, “Parlamento Europeu aprova novo mecanismo de resposta a catástrofes”, en *Observador*, 12 de febrero de 2019: <https://observador.pt/2019/02/12/parlamento-europeu-aprova-novo-mecanismo-europeu-de-protecao-civil/> [Consultado el 25 de agosto de 2019]

⁵⁸ RÁDIO RENASCENÇA, “Moçambique. Força de Reação Rápida enviada por Portugal já está na Beira”, 22 de marzo de 2019: <https://rr.sapo.pt/2019/03/22/mundo/mocambique-forca-de-reacao-rapida-enviada-por-portugal-ja-esta-na-beira/noticia/145325/> [Consultado el 10 de octubre de 2019]

⁵⁹ NEVES, Céu, “Portugal envia C130 e 35 militares, GNR e médicos para Moçambique” en *Diário de Notícias*, 20 de marzo de 2019: <https://www.dn.pt/mundo/c130-parte-ainda-hoje-com-35-militares-gnr-e-medicos-para-mocambique-10705742.html> [Consultado el 10 de octubre de 2019].

⁶⁰ CORREIO DA MANHÃ, “Evolução no terreno vai redefinir presença militar portuguesa em Moçambique”, 27 de marzo de 2019: <https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/evolucao-no-terreno-vai-redefinir-presenca-militar-portuguesa-em-mocambique> [Accedido el 10 de octubre de 2019] Véase también: GOBIERNO DE PORTUGAL, “Secretariado de Estado de Defesa Nacional agradece empenho de militares portugueses em Moçambique”, 31 de marzo de 2019: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=secretaria-estado-da-defesa-nacional-agradece-empenho-de-militares-portugueses-em-mocambique> [Consultado el 11 de octubre de 2019].

⁶¹ *Ibidem*. Ver también: PÚBLICO, “Militares regressam ‘pridehosos’ de Moçambique: as Forças Armadas ‘estão sempre prontas’”, 31 de

embargo, la retirada total (de fuerzas y equipos) no tuvo lugar hasta mediados de julio. El Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas portuguesas, el Almirante António Silva Ribeiro, declaró que:

“era la primera vez que empleamos nuestra Fuerza de Reacción Inmediata, que es una estructura para operaciones militares que realizamos en una operación de ayuda humanitaria en lo que es denominado apoyo militar de emergencia. Ante esa situación catastrófica en las inmediaciones de Beira, con la decisión política de involucrar a los militares⁶², fuimos con una estructura preparada para operaciones militares, pero también con entrenamiento para emergencias civiles”⁶³.

También afirmó que la experiencia los llevaría a revisar la doctrina militar referida a estas operaciones, profundizar las habilidades de entrenamiento e identificar las capacidades que pueden ser necesarias en acontecimientos similares. Fueron puestas en práctica habilidades similares durante la intervención de los militares en territorio portugués durante los incendios forestales en 2017, y la Comunidad de Países de Habla Portuguesa (CPLP, por sus siglas en portugués), que ya cuenta con Cooperación Militar-Técnica, está interesada en profundizar sus actividades de coordinación en operaciones de emergencia⁶⁴.

Algunas breves observaciones deben ser avanzadas con respecto a esta cuestión. En primer lugar, sobre el hecho de que los militares participaran como actor clave, aunque no coordinaran las actividades. Siguiendo el modelo teórico de Haas, Kates y Bowden, la utilidad de los militares radica en su capacidad para responder rápidamente a la emergencia —en este caso, de un desastre natural⁶⁵. Además, pueden llegar a áreas de difícil acceso, lo que ayuda a las actividades de búsqueda y rescate, facilita la construcción de refugios y fortalece el suministro de alimentos. Sin embargo, a medida que comienza la fase de restauración (atención médica, comunicaciones y seguridad), y aún en mayor medida en las siguientes fases de reconstrucción, la pertinencia de los militares disminuye mientras que, por otro lado, aumenta la utilidad de las agencias civiles y de seguridad⁶⁶. Como hemos dicho anteriormente, si se hubiera adoptado un enfoque de securitización en relación con esta cuestión, los militares se hubieran comprometido en serio a coordinar, y no únicamente a proporcionar la mayoría de los medios involucrados. Eso puede significar que el proceso de securitización fue solo parcial o incluso muy limitado, probablemente porque no se trataba de una amenaza urgente y existencial para Portugal como estado, o en referencia a las dificultades

marzo de 2019: <https://www.publico.pt/2019/03/31/sociedade/noticia/idaigoverno-militares-pridehosos-resultado-missao-mocambique-1867484> [Consultado el 11 de octubre de 2019].

⁶² Consúltese la sección 2.1 más información sobre este tema.

⁶³ UN NEWS, “Portugal vai rever práticas militares em emergências após atuar em Moçambique”, 10 de junio de 2019: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679601> [Consultado el 10 de octubre de 2019].

⁶⁴ *Ibidem*. Ver también: SAPO, “Ajuda a Moçambique seria maior com força militar de apoio da CPLP - militares”, 10 de abril de 2019: https://www.sapo.pt/noticias/internacional/ajuda-a-mocambique-seria-maior-com-forca_5cadeed064ff0b0592710c60 [Consultado el 11 de octubre de 2019] y SANTOS, Nélio, “Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas da CPLP reunidos na Cidade da Praia” en *Deutsche Welle*, 12 de abril de 2019: <https://www.dw.com/pt-002/chefes-de-estado-maior-general-das-for%C3%A7as-armadas-da-cplp-reunidos-na-cidade-da-praia/a-48306002> [Consultado el 10 de octubre de 2019]. Para más detalles sobre la acción política y diplomática portuguesa durante ese periodo, centrada en la cooperación sobre el terreno con las autoridades técnicas y los elementos desplegados desde Portugal, ver la versión del Secretario de Estado para las Comunidades Portuguesas (en el Extranjero), José Luís Carneiro (2019): CARNEIRO, José Luís, *Valorizar os Portugueses no mundo: por uma visão estratégica partilhada, 2015-2019*, INCM, Lisboa, 2019.

⁶⁵ HAAS, Eugene; KATES, Robert; BOWDEN, Martyn, *Reconstruction Following Disaster*. The MIT Press, Cambridge, 1977

⁶⁶ *Ibidem*, p.260.



que explicamos anteriormente con respecto a los nuevos riesgos y su inclusión en la agenda de las fuerzas armadas. Tampoco fueron adoptadas medidas extraordinarias, y el tema no parecía afectar más allá que la seguridad local/regional, lo que podía tener un impacto en tal desenlace. En segundo lugar, esta participación fue bastante limitada en el tiempo, con aproximadamente dos semanas de pleno empleo y, después, unos pocos meses de una presencia mucho menor. Esto puede haber rebajado las desventajas del uso de la fuerza militar en respuesta a un desastre natural o riesgo de seguridad, y también el liderazgo de la Autoridad Nacional de Protección Civil portuguesa (en plena coordinación con las autoridades locales)⁶⁷ pudo mejorar la percepción que hubiese tenido una presencia militar más estricta. El que Mozambique sea una antigua colonia de Portugal podría haber intensificado tal aprensión. Sin embargo, tanto una mejora de las relaciones en las últimas décadas, como el hecho de que el ejército portugués ayudara en los esfuerzos de construcción de paz en Mozambique, también puede haber mejorado la forma en que estas fuerzas fueron percibidas localmente⁶⁸. De hecho, la presencia de miles de ciudadanos portugueses en ese territorio, así como los lazos históricos entre los dos países⁶⁹, pueden haber acelerado la participación de Portugal en las actividades posteriores al desastre. En tercer lugar, todas las preguntas planteadas en la sección anterior con respecto a la preparación, capacidades, etc., tanto en el caso de las fuerzas de protección civil como de los militares, siguen siendo relevantes cuando se considera una intervención extranjera en una amenaza o riesgo de seguridad, en este caso, un desastre natural. En cuarto lugar, la participación portuguesa en los esfuerzos posteriores al desastre se produjo a raíz de la solicitud formal de asistencia internacional de Mozambique, en la que se solicitó ayuda humanitaria y también “apoyo logístico, incluidos activos aéreos, barcos y comunicaciones”⁷⁰. Los gobiernos y ambos presidentes permanecieron en contacto, y Portugal envió un C-130 con 35 soldados, una unidad K-9 y médicos, el 20 de marzo⁷¹. Mientras que “el presidente de Mozambique, que se encuentra en la zona afectada, informó al jefe de Estado [portugués] sobre la evolución de la situación y agradeció al Gobierno portugués por sus contribuciones”⁷² explícitamente, no parece (o el gobierno de Mozambique, al menos a través de lo que se conoce públicamente) haber pedido directamente ningún tipo específico de ayuda. La asistencia portuguesa también coincidió con la solicitud que Mozambique presentó al Mecanismo de Protección Civil de la UE⁷³.

⁶⁷ CARNEIRO, José Luís, *Valorizar os Portugueses no mundo ...*, *op.cit.*

⁶⁸ SOUSA, Pedro, “Portugal and peacekeeping: a new foreign policy strategy?” en SÁNCHEZ, Pablo, *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, Nueva York, 2018, pp. 347-370. También debemos señalar que, en 2000, los marines portugueses “apoyaban a la población en la misma zona en actividades de búsqueda, identificación y rescate” NEVES, Céu, “Portugal envia C130 e 35 militares, GNR e médicos para Moçambique”, *op.cit.*

⁶⁹ Cravo señala un cierto sentido de “responsabilidad” y “deber” que surgió en Portugal en relación con el futuro de sus antiguas colonias. CRAVO, Teresa, “Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal’s Twenty-first Century Foreign Policy”, en ROYO, Sebastián, *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics*, Lexington Books, Lanham, 2012, pp. 215-244.

⁷⁰ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Mozambique: Cyclone Idai & Floods Flash*, Flash Update N°6, 21 March, 2019: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cyclone-idai-floods-flash-update-no-6-21-march-2019> [Consultado el 11 de diciembre de 2019]. Ver también: World Food Programme, *MOZAMBIQUE – Cyclone IDAI*, Information Bulletin n° 1, 29 de marzo de 2019: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cyclone-idai-march-2019-customs-immigration-and-quarantine-procedures> [Consultado el 11 de diciembre de 2019].

⁷¹ RÁDIO RENASCENÇA, Ciclone Idai. “Marcelo em contacto com homólogo moçambicano”, Rádio Renascença, 20 de marzo de 2019: <https://rr.sapo.pt/2019/03/20/mundo/ciclone-idai-marcelo-em-contacto-com-homologo-mocambicano/noticia/145078/> [Consultado el 11 de diciembre de 2019].

⁷² *Ibidem.*

⁷³ COPERNICUS, “EU provides further support for Mozambique following Cyclone Idai”, *Copernicus Emergency Management Service*, 28th March 2019: <https://emergency.copernicus.eu/mapping/ems/eu-provides-further-support-mozambique-following-cyclone-idai> [Consultado el 12 de diciembre de 2019]; EUROPEAN COMMISSION, EU channels further support for Mozambique following Cyclone Idai, *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, 27 de marzo de 2019: <https://ec.europa.eu/echo/news/eu-channels-further-support-mozambique-following->

Esto debería al menos inspirar una discusión más amplia sobre la preparación y capacidades de las fuerzas nacionales de protección civil (también en Mozambique, pero en particular en Portugal), su respuesta a las amenazas o riesgos de seguridad, y su capacidad de cooperar transnacionalmente y aprender. Dado el papel de las fuerzas armadas en el frente doméstico, no queda claro cuál podría ser su papel en estas circunstancias si sus competencias fueran ampliadas, mientras que se conocen ya las posibles desventajas en términos de relaciones externas, movimientos de securitización, etc., que deberían ser tenidas en cuenta por los actores y decisores en este ámbito.

Observaciones finales

El despliegue de fuerzas armadas para responder a amenazas y riesgos de seguridad tiene un impacto relevante en la seguridad humana, así como implicaciones tanto para la sociedad de origen como sobre el terreno. Los cambios en esas amenazas y riesgos condujeron a cambios en los intereses y actividades de las fuerzas armadas, que buscaban responder a esos desafíos como un nuevo objetivo para sus agendas y acciones, y ser el actor clave en las intervenciones extranjeras de seguridad humana asociadas con la materialización de “nuevas” amenazas y riesgos. Si bien estos pueden representar un desafío para las fuerzas armadas, han tratado de incluirlos en sus estrategias y actividades, tanto por razones prácticas como altruistas. Además, la distinción entre nacional e internacional produce un efecto relevante en el contexto, la motivación y las actividades de las fuerzas desplegadas: presenta un desafío a la acción de las fuerzas armadas en el extranjero con respecto a las “nuevas” amenazas y riesgos de seguridad. En otras palabras, entendemos que emplear a los militares en “nuevas” amenazas y riesgos en el extranjero comporta desafíos inherentes que limitan su acción y enfatizan la necesidad de soluciones en las que participe una gama más amplia de actores. Finalmente, afirmamos que en respuesta a “nuevas” amenazas y (particularmente) riesgos, las fuerzas de protección civil deberían ampliar sus medios y habilidades, dados los desafíos que implica el empleo de las fuerzas armadas (como actor único o principal).

Las fuerzas de protección civil presentan ventajas en relación con estas actividades, que subrayan su utilidad y adaptabilidad a los escenarios locales. Explicamos estos argumentos con la participación de Portugal en los esfuerzos posteriores al desastre que tuvo lugar en Mozambique en marzo de 2019, como un ejemplo breve que permite un contexto más práctico para las discusiones mantenidas en las secciones anteriores del artículo. Defendemos que solo fue implementado un proceso de securitización muy limitado; que las desventajas del uso de la fuerza militar se redujeron como consecuencia de la cantidad limitada de tiempo en la que fue desplegada, además de otros elementos contextuales más amplios; y que se produjo una constante cooperación técnica y política, antes y durante el despliegue. Sin embargo, también hemos destacado cómo las fuerzas armadas portuguesas ambicionaban tener un papel estable en la respuesta a las “nuevas” amenazas y materialización de riesgos; cómo las limitaciones de emplear a los militares se redujeron por el tamaño, el tiempo desplegado y la cooperación constante tanto a nivel político como técnico; y cómo esta etapa de “emergencia” en la respuesta a desastres al mismo tiempo enfatiza la necesidad del ejército y minimiza el papel de las fuerzas de protección civil (en las etapas de restauración y reconstrucción).

cyclone-idai_en [Consultado el 12 de diciembre de 2019]; LUSA, “Missão Humanitária: INEM integra equipa multidisciplinar destacada para Moçambique”, *INEM*, 21 de marzo de 2019: <https://www.inem.pt/2019/03/21/missao-humanitaria-inem-integra-equipa-multidisciplinar-destacada-para-mocambique/> [Consultado el 12 de diciembre de 2019].



Sin embargo, este artículo debe ir acompañado de más investigaciones. En general, una discusión más amplia sobre el papel de las fuerzas armadas en estas acciones, en comparación con las fuerzas de protección civil, así como la cooperación bilateral versus multilateral (Unión Europea, CPLP), como hemos argumentado anteriormente; y, más específicamente, una exploración más detallada de los riesgos de seguridad que se han materializado, y evidencia empírica de las ventajas de emplear fuerzas militares versus las implicaciones de ese recurso, a nivel local pero también internacional. El ejemplo proporciona una suerte de herramienta explicativa de los actores y dinámicas existentes, aunque brevemente descrito y el ser muy reciente en el tiempo además de que tengamos todavía al respecto información muy limitada a nuestra disposición. Muestra empero una perspectiva positiva de qué conlleva el estudio de las relaciones entre civiles y militares en una situación de colapso de la seguridad humana y materialización de riesgos de seguridad. Sin embargo, avanzar desde una intervención estrictamente militar desde el punto de vista de una agenda de investigación de amenazas de seguridad puede resultar innovador, específico y relevante tanto para decisores como para profesionales, y avanzar aún más en la seguridad humana y la respuesta a los riesgos de seguridad en la era del colapso climático, en la que aumenta el riesgo de desastres naturales cada vez en mayor número, interconectados y de mucha mayor envergadura. ●

Bibliografía

- BACON, Paul; HOBSON, Christopher, "Incorporating natural disasters into the human security agenda", en HOBSON, Christopher; BACON, Paul; CAMERON, Robin, *Human security and natural disasters*. Routledge, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 1-21.
- BEACH, Derek, *Analyzing foreign policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.
- BODDENS HOSANG, J.F.R., "Rules of engagement: Rules on the use of force as linchpin for the international law of military operations", PhD Thesis, Amsterdam Center for International Law (ACIL), Faculty of Law – University of Amsterdam, 2017: https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens_Hosang_Thesis_complete.pdf [Consultado el 19 de enero de 2020].
- BOOTH, Ken, "Global Security" en KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, Chichester, 2014.
- BRAUCH, Hans Günter, "Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks", en BRAUCH, Hans Günter; OSWALD SPRING, Ú.; MESJASZ, C.; GRIN, J.; KAMERI-MBOTE, P.; CHOUROU, B.; DUNAY, P.; BIRKMANN, J. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Springer, Berlin, 2011, pp. 61-106.
- BUZAN, Barry, *People, States & Fear. The National Security Problem in International Relations*. Harvester Books, Brighton, 1983.
- CAMERON, Robin, "A more 'human' human security", en HOBSON, Christopher; BACON, Paul; CAMERON, Robin, *Human security and natural disasters*. Nueva York, Routledge, 2014, pp. 158-180.
- CAMPBELL, Peter, *Military realism: The logic and limits of force and innovation in the US Army*. University of Missouri Press, Missouri, 2019.
- CARNEIRO, José Luís, *Valorizar os Portugueses no mundo: por uma visão estratégica partilhada*, 2015-2019, INCM, Lisboa, 2019.
- COLLINS, Alan, "Introduction" en COLLINS, Alan (ed.), en *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Nueva York, 2010.
- COOKER, Christopher, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, Routledge, Nueva York, 2003.
- COPERNICUS, "EU provides further support for Mozambique following Cyclone Idai", *Copernicus Emergency Management Service*, 28 de marzo de 2019: <https://emergency.copernicus.eu/mapping/ems/eu-provides-further-support-mozambique-following-cyclone-idaï> [Consultado el 12 de diciembre de 2019].
- CORREIO DA MANHÃ, "Evolução no terreno vai redefinir presença militar portuguesa em Moçambique", 27 de marzo de 2019: <https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/evolucao-no-terreno-vai-redefinir-presenca-militar-portuguesa-em-mocambique> [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- CRAVO, Teresa, "Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal's Twenty-first Century Foreign Policy", en ROYO, Sebastián, *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics*, Lexington Books, Lanham, 2012, pp. 215-244.

- EUROPEAN COMMISSION, “EU channels further support for Mozambique following Cyclone Idai”, *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, 27 de marzo de 2019: https://ec.europa.eu/echo/news/eu-channels-further-support-mozambique-following-cyclone-idaï_en [Consultado el 12 de diciembre de 2019].
- FERNANDES, António; BORGES, João Vieira, “Enquadramento Conceptual” en NOGUEIRA, José Manuel Freire (coord.), *Pensar a Segurança e Defesa*. Edições Cosmos/Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2005.
- GASPER, Des, “Human security: from definitions to investigating a discourse”, en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 28-43.
- GOVERNO DE PORTUGAL, “Secretária de Estado da Defesa Nacional agradece empenho de militares portugueses em Moçambique”, 31 marzo de 2019: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=secretaria-de-estado-da-defesa-nacional-agradece-empenho-de-militares-portugueses-em-mocambique> [Consultado el 11 de octubre de 2019].
- HAMPSON, Fen Osler, “Human Security” en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Oxon, 2008, pp. 229-242.
- HAAS, Eugene; KATES, Robert; BOWDEN, Martyn, *Reconstruction Following Disaster*. The MIT Press, Cambridge, 1977.
- HILHORST, Dorothea; ÖZERDEM, Alpaslan; CROCETTI, Erin Michelle, “Human security and natural disasters” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 174-188.
- HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters: last resort or inevitable trend?”, *Humanitarian Practice Network*, 2009: <https://odihpn.org/magazine/military-responses-to-natural-disasters-last-resort-or-inevitable-trend/> [Consultado el 22 de julio de 2019].
- HOMAN, Kees, “The Military and Human Security”, *Security and Human Rights*, n° 1, 2008, pp. 73-81.
- HOWARD, Lise, *UN peacekeeping in civil wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Oxon, 2013, pp. 65-79.
- KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, Ltd, Chichester, 2014.
- KERR, Pauline, “Human Security and Diplomacy”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2009, pp. 115-127.
- LIOTTA, Peter; BILGIN, Aybuke, “Why Human Security? The Case for Resilience in an Urban Century”, en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 109-122.
- LOPES, Miguel, “Parlamento Europeu aprova novo mecanismo de resposta a catástrofes”, en *Observador*, 12 de febrero de 2019: <https://observador.pt/2019/02/12/parlamento-europeu-aprova-novo-mecanismo-europeu-de-protacao-civil/> [Consultado el 25 de agosto de 2019].
- LUCK, Edward, *The United Nations and the responsibility to protect*, Policy Analysis Brief, August, The Srandley Foundation, 2008.
- LUSA, “Missão Humanitária: INEM integra equipa multidisciplinar destacada para Moçambique”, *INEM*, 21 de marzo 2019: <https://www.inem.pt/2019/03/21/missao-humanitaria-inem-integra-equipa-multidisciplinar-destacada-para-mocambique/> [Consultado el 12 de diciembre de 2019].
- NEVES, Céu, “Portugal envia C130 e 35 militares, GNR e médicos para Moçambique” en *Diário de Notícias*, 20 de marzo de 2019: <https://www.dn.pt/mundo/c130-parte-ainda-hoje-com-35-militares-gnr-e-medicos-para-mocambique-10705742.html> [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- NOVO, Carolina; SOUSA, Pedro, “Manda-se os militares...? Uma reflexão sobre as forças armadas e a Segurança Humana”, *Fórum Demos*, 25 de marzo 2019: <https://forumdemosnet.wordpress.com/2019/03/25/manda-se-os-militares-uma-reflexao-sobre-as-forcas-armadas-e-a-seguranca-humana/> [Consultado el 15 de octubre de 2019].
- O’LEARY, Margaret, *The Dictionary of Homeland Security and Defense*, iUniverse, Nueva York, 2006.
- Overseas Development Institute (ODI), *Country-specific civil–military coordination guidelines*, HPG Working Paper, 2012: <https://www.refworld.org/docid/523ad66e4.html> [Consultado el 19 de diciembre de 2019].
- PATRÍCIO, Raquel, “Política Externa”, en MENDES, Nuno e COUTINHO, Francisco (orgs.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Dom Quixote, Lisboa, 2014, pp. 407-410
- POOLE, Lydia, “Counting the cost of humanitarian aid delivered through the military”, *The Development Initiative*, Development Initiatives, Bristol, 2013: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/gha-2013-briefing-military-involvement-humanitarian-aid.pdf> [Consultado el 15 de diciembre de 2019], p. 1.
- PRIO, “Trends in Armed Conflict, 1946–2017”, *Conflict Trends* 5, 2018: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Dupuy%20Rustad-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict%20%201946%E2%80%932017%20Conflict%20Trends%205-2018.pdf> [Consultado el 10 de diciembre de 2019].



- PÚBLICO, “Militares regressam ‘orgulhosos’ de Moçambique: as Forças Armadas ‘estão sempre prontas’”, 31 de marzo de 2019: <https://www.publico.pt/2019/03/31/sociedade/noticia/idai-governo-militares-orgulhosos-resultado-missao-mocambique-1867484> [Consultado el 11 de octubre de 2019].
- PUGH, Michael, “Peace Operations”, en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*. Routledge, Oxon, 2013, pp. 393-408.
- RÁDIO RENASCENÇA, “Moçambique. Força de Reação Rápida enviada por Portugal já está na Beira”, 22 de marzo de 2019: <https://rr.sapo.pt/2019/03/22/mundo/mocambique-forca-de-reacao-rapida-enviada-por-portugal-ja-esta-na-beira/noticia/145325/> [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom, “Peace Operations”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2010, pp. 415-427.
- RATUVA, Steven, “Multi-faceted Dilemmas: Politics and the Changing Dynamics of Civil–Military Relations—A Global Synopsis”, en RATUVA, Steven; COMPEL, Radomir; AGUILAR, Sergio Aguilar (eds.), *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment*. Palgrave Macmillan, Singapur, 2019, p. 18.
- REIS, Flávio Américo, “Military Logistics in Natural Disasters: The Use of the NATO Response Force en Assistance to the Pakistan Earthquake Relief Efforts”, *Contexto Internacional*, vol. 40, n°1, 2018, pp. 73-96: <https://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017400100004> [Consultado el 14 de junio de 2019].
- ROCHA, Raquel, “O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança”, en *Carta Internacional*, vol. 12, n° 3, 2017, pp. 104-129.
- RUBIN, Olivier; DAHLBERG, Rasmus, *Oxford Dictionary of Disaster Management*. Oxford, Oxford University Press, 2017.
- SANTOS, Nélio, “Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas da CPLP reunidos na Cidade da Praia” en *Deutsche Welle*, 12 de abril de 2019: <https://www.dw.com/pt-002/chefes-de-estado-maior-general-das-for%C3%A7as-armadas-da-cplp-reunidos-na-cidade-da-praia/a-48306002> [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- SAPO, “Ajuda a Moçambique seria maior com força militar de apoio da CPLP – militares”, 10 de abril de 2019: https://www.sapo.pt/noticias/internacional/ajuda-a-mocambique-seria-maior-com-forca_5caded064ff0b0592710c60 [Consultado el 11 de octubre de 2019].
- SMITH, Edward, “The traditional routes to security: Realism and Liberalism”, en HOUGH, Peter; MALIK, Shahin; MORAN, Andrew and PILBEAM, Bruce (eds.) *International Security Studies: Theory and Practice*, Routledge, Nueva York, 2015.
- SOUSA, Pedro, “Portugal and peacekeeping: a new foreign policy strategy?” en SÁNCHEZ, Pablo, *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, Nueva York, 2018, pp. 347-370.
- SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional” en *IDN Cadernos - II Seminário IDN Jovem, Instituto da Defesa Nacional*, Lisboa, 2017, pp. 77-89: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_25.pdf [Consultado el 15 de octubre de 2019].
- SPEAR, Joanne; WILLIAMS, Paul (eds.), *Security and development in global politics: A critical comparison*. Georgetown University Press, Washington, Washington D.C., 2012.
- TADJBAKHSI, Shahrbanou, “In defense of the broad view of human security” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor, *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 43-58.
- TOMÉ, Luís, “Security and security complex: operational concepts” en *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 1, n°1, 2010, pp. 29-44: www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_voll_n1/en_voll_n1_art3.html [Consultado el 15 de octubre de 2019].
- UN NEWS, “Portugal vai rever práticas militares em emergências após atuar em Moçambique”, 10 de junio de 2019: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679601> [Consultado el 10 de octubre 2019].
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Mozambique: Cyclone Idai & Floods Flash*, Flash Update N°6, 21 de marzo de 2019: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cyclone-idai-floods-flash-update-no-6-21-march-2019> [Consultado el 11 de diciembre de 2019].
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report*, 1994: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf [Consultado el 22 de julio de 2019].
- WIHARTA, Sharon; AHMAD, Hassan; HAINE, Jean-Yves; Löfgren, Josefina, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*. Stockholm International Peace Research Institute, Suiza: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/236476AD3257088DC125741000474F20-sipri-mar2008.pdf> [Consultado el 23 de julio de 2019].
- WILLIAMS, Paul, *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Londres, 2008.
- World Food Programme, *MOZAMBIQUE – Cyclone IDAI*, Information Bulletin n° 1, 29 de marzo de 2019: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cyclone-idai-march-2019-customs-immigration-and-quarantine-procedures> [Consultado el 11 de diciembre de 2019].

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

