



**IDEI  
PUCP**



**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

**Red de Política de Seguridad  
entre el Perú y sus vecinos**

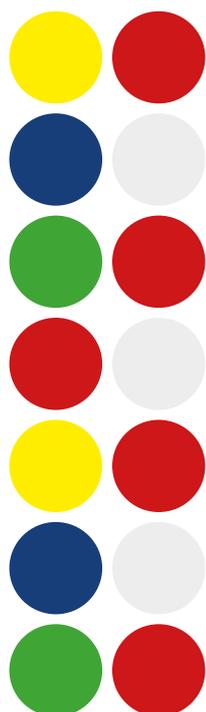
**POLICY PAPER N° 8**

NOVIEMBRE 2022

[www.idei.pucp.edu.pe](http://www.idei.pucp.edu.pe)

[www.kas.de/es/peru](http://www.kas.de/es/peru)

ISBN: 978-9972-671-97-5

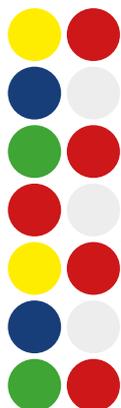


# **FACTORES Y TENDENCIAS QUE VIENEN AFECTANDO LAS RELACIONES CIVIL-MILITARES EN LA REGIÓN DESDE LA CRISIS GENERADA POR LA PANDEMIA EN 2020. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

---

Fabián Novak  
Sandra Namihás

*Factores y tendencias que vienen afectando las relaciones civil-militares en la región desde la crisis generada por la pandemia en 2020. Conclusiones y recomendaciones*



1ª ed., noviembre de 2022  
ISBN: N° 978-9972-671-97-5

- © Pontificia Universidad Católica del Perú  
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)  
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú  
Email: [idei@pucp.edu.pe](mailto:idei@pucp.edu.pe)  
Telf.: (51-1) 626-6170  
URL: <[www.pucp.edu.pe/idei](http://www.pucp.edu.pe/idei)>  
<[www.facebook.com/ideipucp](https://www.facebook.com/ideipucp)>
- © Konrad Adenauer Stiftung (KAS)  
Calle Grimaldo del Solar 162, Of. N°1004, Lima 18 – Perú  
Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: <[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)>  
Telf.: (51-1) 501-4228  
URL: <[www.kas.de/peru/es](http://www.kas.de/peru/es)>  
<[www.facebook.com/kasenperu](https://www.facebook.com/kasenperu)>

Autores:

Fabián Novak (0000-0001-5125-1748)

Sandra Namihás (0000-0002-0936-5132)

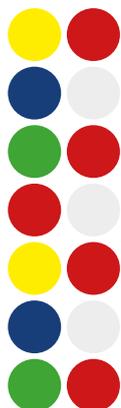
Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Diagramación: Interactiva Studio

1a ed. DIGITAL, noviembre de 2022

Disponible en <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/123985>

## Introducción



En 2015 se creó la Red de Política de Seguridad, a iniciativa del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), conformada hoy por especialistas y profesores de la PUCP, como también por académicos de la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Universidad Católica Boliviana, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

En sus ocho años de existencia, la Red ha desarrollado un conjunto de valiosas investigaciones, publicaciones y eventos públicos anuales, que han tenido una gran acogida por académicos y especialistas, pero también por investigadores y el público en general. Específicamente la Red ha trabajado temas como el nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la región, el tráfico ilícito de drogas como amenaza a la seguridad, la posibilidad de conformar una comunidad de seguridad entre nuestros países, la cooperación vecinal ante las distintas amenazas regionales, los retos que para la seguridad implica el nuevo orden internacional, las amenazas extra-regionales a la seguridad y, las implicancias para la seguridad de la presencia de China en la región.

En esta oportunidad, la red ha dedicado el presente volumen —el octavo de la serie\*— a analizar las relaciones civiles-militares en la región sudamericana. Para tal efecto, el grupo de académicos que compone la Red consideró pertinente asumir un mismo esquema de trabajo que luego facilitara la labor de comparación entre sus diferentes realidades nacionales.

En este sentido, los estudios están destinados a responder a la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los factores y tendencias que vienen afectando las relaciones políticas / civiles-militares en Bolivia / Brasil / Chile / Colombia / Ecuador / Perú desde la crisis global y regional generada por el COVID-19 en 2020?

\* Cita del libro:

Baeza Freer, J., Cortinhas, J., Escudero Illanes, M.C., Montenegro, P., Namihas, S., Novak, F. Pastrana Buelvas, E., Pérez Henríquez, D., Ramalho, J.A., Rooney Paredes, M. y Vera Piñedos, D. (2022). Relaciones civil-militares en la región sudamericana. Reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Red de Política de Seguridad. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP y Fundación Konrad Adenauer en el Perú.

Versión digital del libro disponible en:

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187278>

<https://www.kas.de/es/web/peru/einzeltitel/-/content/relaciones-civil-militares-en-la-region-sudamericana-2>

Para alcanzar dicho propósito, cada estudio aborda las siguientes temáticas específicas: afectaciones a la democracia (participación de los militares en la política, atribución de funciones de control del orden interno y desnaturalización de su misión, llamamientos para cumplir un rol arbitral), debilitamiento del control político (civil), problemas de corrupción, debilitamiento de la institucionalidad y de la profesionalización, ausencia de mecanismos multilaterales regionales de coordinación, surgimiento de movimientos o posturas anti FF.AA., y conclusiones y recomendaciones sobre cómo afrontar los problemas detectados.

En tal sentido, luego de analizar los contenidos de los estudios que conforman la obra colectiva referida, se puede arribar a las siguientes conclusiones generales en torno a los principales temas de preocupación:

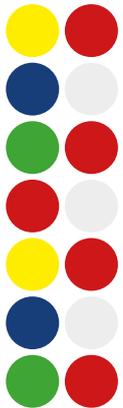
**1. En cuanto a la participación de los militares en la política,** en la mayoría de los países analizados (Chile, Colombia, Ecuador y el Perú), los miembros de las FF.AA. constitucionalmente no son deliberantes, están impedidos de ejercer poder político, participar directamente en la vida política del país, ejercer el derecho de protesta, o tomar parte de cualquier actividad de naturaleza política. En estos países la participación de los miembros de las FF.AA. en la política se produce cuando se encuentran en situación de retiro, sea en cargos ministeriales o en cargos de elección popular, lo que no atenta en modo alguno contra la democracia imperante en dichos países.

Sin embargo, se presenta una tendencia preocupante en algunos gobiernos de la región (como en el caso de los gobiernos masistas en Bolivia o en el de Bolsonaro en Brasil) de establecer una alianza con el estamento militar a efectos de asegurar su permanencia en el poder o al menos alcanzar una estabilidad política de largo plazo. A cambio de ello, se otorga a las FF.AA. incrementos presupuestarios, se revitalizan las empresas o corporaciones militares o se crean nuevas, se incorpora a sus miembros en puestos políticos de alta responsabilidad o de representación en el exterior, se premia con ascensos a los miembros leales al régimen, entre otros beneficios, que distorsionan claramente el rol institucional y la profesionalización de la carrera militar.

Una zona gris es el activismo de algunos miembros de las FF.AA. en las redes sociales, la misma que, según sea el caso, puede ser percibida como el legítimo ejercicio de la libertad de expresión o como una participación indebida de los militares en temas políticos.

**2. En relación a la atribución de funciones que exceden su misión institucional,** se aprecia una tendencia en la mayoría de Estados analizados de emplear a las FF.AA. en labores distintas a las que corresponden a su misión convencional.

En este sentido, se suele atribuir a las FF.AA. el control de las protestas sociales, el control de la población para el cumplimiento de las cuarentenas impuestas durante la pandemia del COVID-19 o ante desmanes producidos frente a desastres naturales, el control de olas migratorias, como también se les atribuye competencias para enfrentar a bandas criminales, luchar contra el contrabando, la tala o la minería ilegal, mantener el control de las cárceles, asumir la seguridad del presidente de la república, además de otras importantes labores sociales (referentes a la implementación o ejecución de una serie de programas de ayuda social) o de apoyo al desarrollo económico y expansión de la infraestructura.





Esto se aprecia, con variantes y en diferentes grados, en los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y el Perú.

**3. En referencia a llamamientos de las FF.AA. para cumplir un rol arbitral en la sociedad,** esta se ha manifestado de diferentes formas y ante diversas coyunturas políticas, en varios de los países de la región.

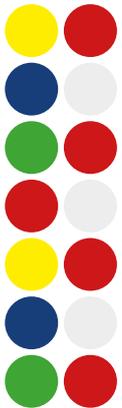
Así, por ejemplo, recientemente en Bolivia, las FF.AA. se resistieron a controlar las protestas de la población contra el gobierno de Evo Morales y aconsejaron más bien al presidente de turno a apartarse de la jefatura de Estado; en Chile, algunos sectores de la ciudadanía hicieron llamamientos para que las fuerzas armadas pongan orden ante los saqueos y desmanes de la población que derivaron en la convocatoria a una asamblea constituyente; en el Perú, durante el régimen del presidente Martín Vizcarra se dio un respaldo tácito por parte de las FF.AA. a la disolución del Congreso de la República, mientras que en la actualidad, varios sectores de la población realizan llamamientos a estas fuerzas para que terminen con el régimen de turno, ante la imposibilidad del Congreso de lograr una vacancia por incapacidad moral; finalmente, en Brasil, también se aprecia a sectores de la población contemplar un golpe militar para asegurar la permanencia del régimen de turno e impedir el retorno de la izquierda al poder.

Este rol arbitral que algunos sectores de la sociedad buscan atribuir a las FF.AA. en tiempos de crisis, daña gravemente la institucionalidad democrática de los países, pero además perjudica a estas fuerzas al politizarlas y colocarlas en el centro del debate político nacional.

**4. En cuanto al control político de las FF.AA.,** se aprecian tres tendencias. La primera es la de una total autonomía de las FF.AA. y un débil control político por parte del ministerio de Defensa y de las comisiones congresales competentes, a cambio de su apoyo y lealtad al régimen (Bolivia). La segunda tendencia es la de una semiautonomía (Chile), donde existe un control civil de las FF.AA. y al mismo tiempo una autonomía de estas en determinados ámbitos (cultura militar, ascensos, etc.). Por último, la tercera es la del pleno control político civil de las FF.AA. (Colombia, Ecuador y el Perú), donde el poder político tiene una superioridad jerárquica, es la cabeza del planeamiento estratégico y de las operaciones militares, toma decisión sobre el presupuesto y los ascensos militares, y las comisiones congresales ejercen control y fiscalización sobre ellas, entre otras manifestaciones de equilibrio y control.

En todo caso, en varios de estos países se constata la lamentable ausencia de especialistas en temas de seguridad y defensa, una desconexión y desinterés de los actores políticos y de la mayoría de la población con la problemática del sector y una débil permanencia de civiles al mando de los ministerios de Defensa, amén de una falta de una carrera civil al interior de estos, todo lo cual permitiría un mayor y mejor control civil sobre las FF.AA.

**5. En relación a casos de corrupción,** las FF.AA. de casi todos los países analizados lamentablemente no han estado exentas de este problema, habiéndose producido denuncias por corrupción a nivel individual o a nivel institucional por peculado, enriquecimiento ilícito, entre otros delitos.



En el particular caso de Bolivia, algunos de estos delitos no fueron objeto de procesamiento judicial, sino que, muy por el contrario, los oficiales implicados fueron premiados con altos cargos en el Ejecutivo o cargos de representación diplomática. También en algunos casos (Perú) se observan bajos niveles de cumplimiento de políticas de transparencia, mientras que en otros (Colombia) se han encontrado nexos de algunos malos elementos con organizaciones ilegales.

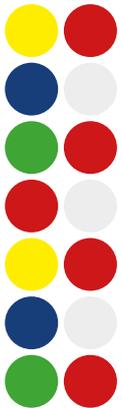
**6. En materia de institucionalidad y profesionalización de las FFAA.,** en casi todos los países analizados se constatan avances notables destinados a establecer una estructura adecuada de los ministerios de Defensa, elaboración de planeamiento estratégico y libros blancos de la defensa nacional, creación de mecanismos de especialización, entrenamiento y profesionalización de las tres armas, además de la implementación de políticas para alcanzar la interoperabilidad de las FFAA. y en consecuencia realizar una política de adquisiciones y compras conjuntas. También se observa un fortalecimiento de las tres fuerzas en general en materia de doctrina, educación, organización y capacitación, incluyendo la formación para el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como una participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, en algunos países se han producido hechos que atentan contra esta institucionalidad, tales como la indebida injerencia del Gobierno en el proceso de ascensos, quebrando el principio de la meritocracia, para favorecer a allegados al régimen político de turno (Perú). En otros (Brasil) no se logrado aún asegurar que los recursos estén destinados mayormente al entrenamiento militar y no a soportar una alta burocracia administrativa, establecer una superioridad jerárquica del jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas sobre los otros tres comandantes generales a efectos de asegurar la unidad de comando ante un conflicto armado, así como la interoperabilidad y la unidad doctrinaria de las tres fuerzas.

**7. En cuanto a la participación en mecanismos multilaterales regionales de coordinación,** si bien las FFAA. de los países analizados participan activamente en diversos mecanismos bilaterales y multilaterales de coordinación para la defensa, incluyendo algunos de carácter hemisférico —como la Junta Interamericana de Defensa o el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas—, así como en operaciones internacionales conjuntas, lamentablemente, tras la desaparición de UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano, no existe un mecanismo de coordinación en defensa a nivel de la región sudamericana.

**8. Sobre el surgimiento de movimientos o posturas anti FFAA.,** en la mayoría de los países estos no existen, por el contrario, las FFAA. en general gozan de un alto prestigio y consideración por parte de la población y la opinión pública. Las voces críticas suelen ser coyunturales y se presentan normalmente ante escándalos de corrupción o ante los excesos cometidos por su intervención en labores de control del orden interno.

Solo en el particular caso colombiano surgieron grupos locales antimilitaristas en Medellín y Bogotá en el contexto de la última contienda electoral, pero además se han planteado muchas críticas al servicio militar obligatorio y a los enormes gastos del sector Defensa en el marco del conflicto armado.



-----

De todo lo anterior, es posible formular un conjunto de recomendaciones, a efectos de fortalecer la institucionalidad y democratización del sector Defensa en los seis países analizados. En tal sentido:

- a) Es imprescindible evitar la politización de las FF.AA., pues ello atenta contra las bases de un sistema democrático como también daña la institucionalidad y el prestigio de estas.
- b) Es de capital importancia evaluar los roles que deben desempeñar las FF.AA., no involucrándolas en labores que no son de su competencia profesional ni preparación, pues ello no solo genera violaciones a los derechos humanos de la población con el consecuente desprestigio de las fuerzas, sino que además genera distorsiones en su misión institucional.
- c) Es necesario continuar fortaleciendo a los ministerios de Defensa y asegurar su conducción civil.
- d) Es prioritario incentivar una carrera civil en los ministerios de Defensa y un cuerpo de profesionales expertos en temas de seguridad y defensa, a efectos de que ocupen puestos de decisión política en el sector.
- e) Es importante seguir robusteciendo la institucionalidad de las FF.AA. y la profesionalización de la carrera militar, a efectos de alcanzar su plena interoperabilidad.
- f) Es prioritario seguir capacitando a las fuerzas en el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, así como en los valores y principios de toda democracia representativa.
- g) Es determinante para conservar la moral en las FF.AA. reprimir severamente cualquier acto de corrupción de alguno de sus miembros, pues ello daña el prestigio, la imagen y la confianza depositada en ellas por parte de la población.
- h) Es fundamental que las FF.AA. continúen participando en ejercicios militares conjuntos y en operaciones de mantenimiento de la paz, pues ello les permite ganar experiencia en el campo, mejorar su entrenamiento y consolidar su profesionalización.
- i) Es fundamental educar a la población en relación a las labores que deben desempeñar las FF.AA., en particular, su rol no deliberante ni arbitral frente a situaciones de convulsión o crisis políticas.
- j) Finalmente, las FF.AA. deben mantener vínculos de cooperación con otros sectores del Estado y la propia población, de forma tal de lograr un acercamiento y comprensión del sector y de sus competencias institucionales.