



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

Evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina: un estudio comparado entre Perú y Colombia

Ximena Andrea Cujabante-Villamil

<https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>

ximena.cujabante@unimilitar.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia

Luisa Fernanda Villalba-García

<https://orcid.org/0000-0003-3169-9312>

luisa.villalba@unimilitar.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia

Manuel Alexander Betancur-Montoya

<https://orcid.org/0000-0001-6511-9000>

manuel.betancur@umng.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia

Citación APA: Cujabante-Villamil, X. A., Villalba-García, L. F., & Betancur Montoya, M. A. (2023). Evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina: un estudio comparado entre Perú y Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 949-963.

<https://doi.org/10.21830/19006586.1275>

Publicado en línea: 1.º de octubre de 2023

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 949-963
<https://doi.org/10.21830/19006586.1275>

Evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina: un estudio comparado entre Perú y Colombia

Evolution of civil-military relations in Latin America: a comparative study between Peru and Colombia

Ximena Andrea Cujabante-Villamil, Luisa Fernanda Villalba-García y Manuel Alexander Betancur-Montoya

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. En toda democracia liberal, hay una tensión entre el ejercicio del poder militar para sostener la institucionalidad y el control civil de dicho poder para mantener la democracia. En América Latina, dicha tensión pesa sobre las relaciones civiles-militares, en el marco de dictaduras militares, transiciones democráticas y amenazas subversivas. Este artículo estudia los casos de Colombia y Perú, países con una historia de conflicto que ha puesto en riesgo su democracia, y que ha requerido unas Fuerzas Militares suficientemente fuertes para enfrentar amenazas cambiantes. A la vez, ambos países han requerido buscar el control civil para garantizar la gobernabilidad y legitimidad democrática. Se encuentra que en ambos países ha habido esfuerzos por el control civil de las Fuerzas Armadas, sin prescindir completamente de la participación militar mediante la Acción Integral en busca de la paz.

PALABRAS CLAVE: Acción Integral; Colombia; democracia; fuerzas armadas; gobernabilidad; Perú

ABSTRACT. In every liberal democracy, there is tension between the exercise of military power to sustain institutionalism and civilian control of said power to maintain democracy. In Latin America, this tension weighs on civil-military relations, within the framework of military dictatorships, democratic transitions, and subversive threats. This article studies the cases of Colombia and Peru, countries with a history of conflict that has put their democracy at risk, and that has required Military Forces strong enough to face changing threats. At the same time, both countries have sought civilian control to guarantee governability and democratic legitimacy. It is found that in both countries there have been efforts for civilian control of the Armed Forces, without completely setting aside military participation through Integral Action in the search for peace.

KEYWORDS: armed forces; integral action; Colombia; democracy; governance; Peru

Sección: FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 23 de marzo de 2023 • Aceptado: 18 de septiembre de 2023

CONTACTO: Luisa Fernanda Villalba-García ✉ luisa.villalba@unimilitar.edu.co

Introducción

En el marco de las democracias liberales, la principal problemática que se presenta en las relaciones civiles-militares es la necesidad que tiene el Estado de un estamento militar que sea lo suficientemente fuerte para defenderlo, sin que a su vez tenga la capacidad de sublevarse contra el Estado que lo instituyó (Feaver, 1996). En ese sentido, se hace imperativo que los militares estén bajo el control de las autoridades civiles, con el fin de garantizar la existencia del régimen democrático (Dahl, 1992). Este control se lleva a cabo a través de las instituciones del Estado, las leyes y las costumbres.

Para el caso de América Latina, luego del proceso de redemocratización dado tras las dictaduras del siglo XX, el centro de gravedad de las relaciones civiles-militares ha girado alrededor del control civil sobre los militares, acentuado en la reducción de las prerrogativas y la autonomía que estos ostentaron en el marco de los regímenes autoritarios durante la Guerra Fría (Jaskoski, 2012). Esto se dio con más énfasis en los países del denominado Cono Sur, donde, tras largos periodos de dictaduras militares, la preocupación del liderazgo civil se ha concentrado en limitar el rol de los militares a la defensa de las fronteras, dejando de lado las tareas del control del orden público, propio de las fuerzas de policía (González et al., 2007; Jaskoski, 2012)

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo pretende aportar al estudio de las relaciones civiles-militares en América Latina, especialmente en Colombia y Perú. Estos países enfrentan amenazas transnacionales que han facilitado un alto grado de autonomía para la fuerza pública, en cuanto a la implementación de políticas de seguridad y defensa encaminadas a atender problemas de orden público, insurgencia, narcotráfico, terrorismo y defensa de fronteras.

Respecto al caso peruano, durante el final del siglo XX, en especial en la década de los noventa, el presidente Fujimori Inomoto (1992-2002) decidió priorizar en su agenda política la lucha contra grupos insurgentes como Sendero Luminoso (SL), de origen maoísta, y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), de corte comunista guevarista. Estos movimientos privilegiaban el uso del terrorismo como táctica para amenazar la institucionalidad peruana. Ello, sumado a la Guerra del Alto Cenepa entre Perú y Ecuador en 1995, afianzó aún más la autonomía del estamento militar frente a la autoridad civil peruana, al darles más relevancia a los militares (Jaskoski, 2012).

No obstante, como antecedente, es preciso aclarar que los militares peruanos habían llegado a la administración del presidente Fujimori ya con cierto grado de autonomía, debido a que durante el periodo de transición a la democracia, en la presidencia de Ernesto Balaúnde Terry, el país afrontó también un conflicto armado con Ecuador, en lo que se conoció como la “Guerra del Falso Pasquisha”, así como el inicio de actividades terroristas por parte de los movimientos insurgentes mencionados (Tapia, 1997).

Por otro lado, para el caso colombiano, la primera década del siglo XXI significó el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, debido a las decisiones que en materia de seguri-

dad y defensa tomó la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) en contra de los grupos insurgentes, en especial contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esto contrastaba con la presidencia anterior de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), que priorizó el establecimiento de diálogos de negociación con las FARC-EP, lo cual limitó el margen de maniobra táctico de los militares, situación que, a la postre, deterioró las relaciones civiles-militares (Avilés, 2012).

Sin embargo, paralelo al proceso de negociación con las FARC-EP, el presidente Andrés Pastrana, de la mano del alto mando militar y de asesores de los Estados Unidos, diseñó e implementó el denominado Plan Colombia, que sería el punto de partida de la exitosa pero controvertida Política de Seguridad Democrática (PSD) del presidente Álvaro Uribe (Pizarro Leongómez, 2018; Torres del Río, 2008).

Marco teórico

Las relaciones civiles-militares se definen como las relaciones de la sociedad y el gobierno con las organizaciones militares que los protegen. En otras palabras, son las interacciones entre las autoridades civiles, que fungen como representantes de la sociedad, y el poder militar, que ostenta gran parte del monopolio de la violencia legítima (Martin, 2018). De esta manera, el término *relaciones civiles-militares* está asociado con las interacciones, roles y relaciones entre las Fuerzas Armadas, el Estado como institución y la sociedad (Owens, 2010).

Los estudios sobre las relaciones civiles-militares nacen propiamente en los Estados Unidos a finales de la década de los cincuenta, con el fin de dar explicación al asentamiento de los sistemas democráticos en Occidente. Estos estudios aglutinaron varias disciplinas propias de las ciencias sociales, tales como la ciencia política, la administración, la sociología, la economía y la psicología. De igual manera, estos estudios se extendieron a Europa Occidental, donde se nutrieron de disciplinas como la historia y el derecho. Algunos autores representativos en el campo de estudio son Bañón y Olmeda (1985), Samuel Huntington (1957), Morris Janowitz (1971), Gerke Teitler (1974), Bengt Abrahamsson (1972) y Charles Moskos (1973).

A la luz de su definición, y de los autores antes mencionados, los estudios sobre relaciones civiles-militares han gravitado en tres esferas: el poder civil, el poder militar y la sociedad civil (Owens, 2010). En tal sentido, Desch (2001) destaca la existencia de unas “olas” en los programas de investigación al respecto. La primera ola —de la mano de Huntington (1957) y Janowitz (1960)— reorientó las inquietudes sobre las relaciones civiles-militares lejos de los individuos, más enfocadas en las relaciones entre las instituciones militares, la sociedad y el Estado tras la Segunda Guerra Mundial, haciendo especial énfasis en estudios comparados en Estados emergentes en África, América Latina y el Medio Oriente.

La segunda ola, a partir de la década de los años setenta —bajo la tutela de Richard Betts (1977), Amos Perlmutter (1977) y Eric Nordlinger (1977)—, se concentró en explicar la creación de las condiciones para una paz internacional, en lo que fue conocido como la *détente*, o proceso de distensión en el marco de la Guerra Fría. Finalmente, la tercera ola, abarca desde el fin de la Guerra Fría hasta el presente con los siguientes ejes temáticos: primero, el control civil sobre los militares dentro de las denominadas democracias liberales, con autores como Dunlap (1992), Weigley (1993), Khon (1994), Foster (1997) y Holsti (2001); segundo, las posibles consecuencias de un vacío entre las sociedades liberales y un posible distanciamiento de la cultura militar (Guttman, 2000; Feaver & Khon, 2001), y tercero, la denominada crisis de las relaciones civiles-militares (Foster, 1997; Khon, 2008).

Lo anterior evidencia una rica literatura teórica sobre las relaciones civiles-militares, en especial de origen anglosajón. En cuanto a tesis doctorales recientes que aborden este tema, se evidencia una tendencia hacia la revisión de las teorías. Rahbek-Clemmensen (2013), por ejemplo, propone una revisión de toda la teoría sugerida por Huntington (1957), la cual giraba en torno a la profesionalización de las Fuerzas Armadas y cómo ello influye, en el marco de las democracias liberales, en el ejercicio de un control más efectivo del poder civil sobre el poder militar. Por otra parte, según Rahbek-Clemmensen (2013), existió otra corriente desde la sociología, de la mano de Janowitz (1960), que abordó la identidad de los militares contemporáneos. Luego surgirían los trabajos de Finer (1962), que observa las divergencias entre civiles y militares en los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría.

Por otro lado, el trabajo doctoral de Kupka (2015) establece otra corriente que formula la apertura de los militares al control externo (civiles), con el fin de evitar una posterior resistencia al cambio por parte de estos. Para ello, se apoya en autores como Nielsen y Snider (2009), Nielsen (2012), Feaver & Kohn (2001) y Feaver (2003).

Empero, el trabajo de Owens (2010) presenta una organización de la teoría de las relaciones civiles-militares un poco más estructurada a la luz de todo lo anterior. Así, está la teoría institucional de las relaciones civiles-militares, con Huntington (1957) como el máximo referente; la teoría sociológica de las relaciones civiles-militares de Janowitz, como respuesta al planteamiento institucional de Huntington; la teoría de la agencia de las relaciones civiles-militares, de la mano de Peter Feaver; la teoría de la concordancia de las relaciones civiles-militares, cuya abanderada es Rebecca Schiff; y, por último, la teoría de la valoración estratégica de las relaciones civiles-militares, impulsada por Risa Brooks (2008). La referencia por parte de Owens (2010) a estas dos últimas teorías es realmente reveladora. Por un lado, la teoría de la concordancia consiste en la predicción y prevención de la intervención de los militares en asuntos políticos internos; por otro lado, la teoría de la valoración estratégica evidencia que las relaciones civiles-militares afectan la seguridad nacional en la medida que impactan dicha valoración estratégica.

Dicho todo lo anterior, la presente investigación utiliza la aproximación institucional (Huntington, 1991), ya que, como se ha identificado, las relaciones civiles-militares, en el marco de los regímenes democráticos, están sujetas al diseño institucional del Estado, las leyes y las tradiciones, más aún en el caso de América Latina, debido a la larga tradición que los militares y en particular el ejército han tenido en el proceso de consolidación del Estado-nación (Rouquié, 1984).

El caso de Colombia

Para comprender los cambios en las relaciones civiles-militares en Colombia durante los últimos años, es esencial señalar como punto de partida los antecedentes inmediatos al Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y las FARC. De 2002 a 2007, tras el fracaso del proceso de paz con esa guerrilla en el Caguán, se llevó a cabo el Plan de Guerra denominado “Plan Patriota”, derivado de la PSD del entonces presidente Uribe. Este plan fue diseñado por el Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM) y los diferentes comandantes de cada fuerza: Ejército (EJC), Armada (ARC) y Fuerza Aérea (FAC). Con este plan se buscaba debilitar de manera significativa las FARC, que para ese momento se encontraban a las puertas de la ciudad de Bogotá.

Así mismo, el Plan Patriota se llevó a cabo por medio de tres fases: alistamiento y despliegue; debilitamiento, y consolidación. En cuanto a la primera, fueron esenciales el programa Soldados de mi Pueblo, con el cual se aumentó el pie de fuerza gracias al reclutamiento de campesinos, y el Plan Meteoro, que permitió una mayor presencia de fuerza militar y policial en las vías de comunicación para restablecer la conectividad a nivel nacional. En la fase del debilitamiento se realizaron operaciones militares ofensivas, primero en Cundinamarca y posteriormente en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Tolima, Huila y Putumayo.

La última fase fue un Plan de Campaña en el que se empezó a consolidar el término de Acción Integral. En este plan, se buscó fortalecer la legitimidad de las Fuerzas Militares y la consolidación del territorio por medio de la llegada de las instituciones y el robustecimiento del tejido social. Ahora bien, este plan fue esencial para el nuevo Plan de Guerra Espada de Honor en sus tres versiones, incluyendo Victoria y Victoria Plus. En este, la desarticulación de los grupos ilegales era el fin último, que tuvo como estrategia la Acción Integral. Esta acción comprende el concepto de *seguridad humana*, desarrollado por las Naciones Unidas en 1994, que entiende que la seguridad trasciende las amenazas tradicionales relacionadas con el *hard power* y la protección de las fronteras y el territorio, y pone al ser humano como centro de gravedad no solamente en su supervivencia, sino en su calidad de vida.

De hecho, para el 2017 se publica el Manual de Acción Integral Conjunta, hecho relevante teniendo en cuenta que la Acción Integral se ha convertido para las Fuerzas

Armadas en un referente respecto a su rol y misionalidad tras el Acuerdo de Paz con las FARC. Es una brújula para las relaciones civiles-militares, que comprende la función de los militares en un Estado cambiante en el que las amenazas mutan, pero nunca desaparecen.

En el manual se recuerdan las palabras del General Valencia Tovar: “En Colombia, un primer elemento de la Acción Integral para considerar es la necesidad de integrar esfuerzos civiles y militares para un empeño común” (COGFM, 2017). Este empeño común no es más que una visión de la seguridad y la defensa desde una perspectiva multidimensional, en la que el General, adelantado a su tiempo, comprendía ya la responsabilidad de las instituciones civiles respecto a la seguridad del país, pero también el gran peso que cae sobre las Fuerzas Militares de coordinar e incluso liderar estos esfuerzos compartiendo sus valores y saberes estratégicos, organizacionales y logísticos para hacer de la seguridad una realidad y no un objetivo inalcanzable.

Actualmente se cuenta con el plan de guerra denominado Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad” (COGFM, 2018), que estuvo vigente durante el mandato del presidente Iván Duque (2018-2022). Este plan cuenta con los siguientes ejes estratégicos:

1. Protección del Estado y sus recursos, contribuyendo en *la seguridad de la población e infraestructura de la Nación y sus fronteras*, así como en *la neutralización del sistema de amenaza de los grupos armados organizados*. 2. Estabilización institucional del territorio, *a través de las capacidades de las Fuerzas Militares se apoyará la seguridad, la legalidad y el emprendimiento*, además se contribuirá con *la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente*. 3. Fortalecimiento de las Fuerzas Militares, las cuales apuntan directamente a un estado final deseado con unas *Fuerzas adaptables, capaces de operar en entornos de seguridad cada vez más complejos*, a nivel interno, regional y en apoyo de la seguridad global. Todo esto integrando las capacidades de las Fuerzas Militares para lograr *la sinergia en los dominios terrestres, marítimos, fluvial, aéreo, ciberespacio y espectro electromagnético*. (énfasis añadido)

Las cursivas resaltan elementos importantes para los roles que se asignan a las Fuerzas Militares en un enfoque multimisión y de seguridad multidimensional, puesto que se tienen en cuenta amenazas que trascienden lo físico y que incluyen elementos no tangibles y aspectos no tenidos en cuenta desde las doctrinas de Seguridad Nacional, como lo relacionado con el medio ambiente y la legalidad. De hecho, ha sido un esfuerzo de las Naciones Unidas resaltar los elementos de transparencia, gobernanza y gobernabilidad en el ejercicio de poder de los diferentes Estados. Todo ello se tiene en cuenta en los ejes estratégicos, que a su vez se enmarcan en un cambio de dinámica a nivel nacional dado por el Acuerdo de Paz.

De estos ejes, es relevante comprender que el proceso de implementación del Acuerdo de Paz coincide con un cambio de doctrina, la Doctrina Damasco, que responde a la participación de Colombia en la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) como

socio global. Esta doctrina es un eje articulador para transformar el Ejército y buscar una fuerza multimisión, donde la “misión de las tropas va más allá de garantizar la seguridad, para ponerse al servicio de la comunidad”. Esta doctrina acerca aún más las comunidades con los militares, en pro de generar gobernanza para así contribuir a la gobernabilidad.

Así es como se han fortalecido las relaciones civiles-militares en roles que generalmente no corresponden a las Fuerzas Armadas. Esto se refleja en iniciativas como “De la coca al cacao” de la Fuerza Aérea, en la que la sustitución de cultivos ha sido posible en el Vichada gracias a la coordinación entre la Fuerza Aérea, que saca las cosechas del territorio; la Casa Luker, que compra el cacao, y la población, que juiciosamente produce el cacao en lugar de la coca.

El punto tres del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016) establece el fin “de manera definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP”. Este punto quizá sea una de las razones por las que la población esperaba una disminución masiva tanto en el presupuesto de defensa como en el pie de fuerza en las regiones. Sin embargo, con el tiempo, no solamente algunos han transgredido los acuerdos, sino que además han surgido disidencias y algunos exmiembros de las FARC se han unido a otros grupos al margen de la ley.

Por ello, las Fuerzas Armadas han hecho un esfuerzo, que se estructura en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” como tanque de pensamiento, para clasificar las diversas amenazas y su evolución, con el fin de encontrar respuestas estratégicas adecuadas que respondan al ambiente volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA) que se vive actualmente. Es evidente un aumento en la bibliografía que explica la seguridad desde otras aristas. Entre esos estudios, se encuentran investigaciones respecto al crimen organizado transnacional, que revelan los ecosistemas criminales y escenarios ilegales que inundan a poblaciones alejadas que viven en espacios vacíos (Cohen, 2009). Estos ecosistemas criminales bloquean las posibilidades de gobernabilidad y desarrollo potencial de estas regiones por medio de la perpetuación de la violencia y el alejamiento sistemático y estratégico mediante la destrucción de infraestructura como puentes y vías de conexión.

Allí hay una necesidad imperante de coordinar esfuerzos con otras instituciones para lograr no solo responder a las amenazas, sino consolidar las poblaciones para reducir su vulnerabilidad, por medio de la gobernanza, pero también de la gobernabilidad. Para ello, una condición básica que se requiere es la confianza de las instituciones para estar en el territorio y de la población hacia las instituciones, lo cual puede alcanzarse a través de mayor veeduría ciudadana.

El punto cuatro del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016) establece la necesidad de “promover una nueva visión en donde impere un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico”. El tratamiento distinto, por supuesto, supone una capacidad de adaptación de las

Fuerzas Armadas, sobre todo teniendo en cuenta que son la única institución con la que cuentan territorios alejados en Colombia. En este punto no se tuvo en cuenta la capacidad del narcotráfico para alimentar económicamente los grupos al margen de la ley, por lo cual, guiados por la avaricia, estos grupos no solo afectan a las comunidades que habitan los territorios en que se establecen, sino también generan amenazas ambientales como la deforestación, cuyo impacto se evidencia en los lugares que ocupan.

En este sentido, los nuevos roles de las Fuerzas Militares tienen en cuenta el medio ambiente, la biodiversidad y la protección hidrográfica como activos estratégicos del Estado y, por lo tanto, susceptibles a la acción de las Fuerzas Militares. Así, no solamente el narcotráfico, sino también la minería ilegal y la destrucción de oleoductos, se consideran amenazas inminentes que requieren una respuesta rápida, lo cual demanda no solo confianza de la población, sino también presupuesto. Por esta razón, dentro de las relaciones civiles-militares, también ha sido una tarea de las Fuerzas Armadas exponer y hacer evidentes sus tareas y esfuerzos hacia la población, el Congreso y otros estamentos que pueden hacer oposición a su actividad.

Por otro lado, la Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, la equidad y el emprendimiento (Ministerio de Defensa Nacional, 2019) define como una de sus tareas la creación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, donde se establece la importancia de la Acción Integral, unificada, interagencial y coordinada de las Fuerzas Militares con otras instituciones. Allí se determinan las Fuerzas Armadas como las encargadas de marcar el paso para que otras instituciones aporten activamente en la consolidación de zonas que han sido especialmente afectadas por el conflicto, y que dependen no solamente de las Fuerzas Armadas, sino de la participación de todo el Estado para lograr establecer la paz como en los lugares más prósperos, seguros y estables del país.

Históricamente, en los acuerdos de paz, los militares no han tenido una intervención activa, pues, en palabras de Illera y Ruíz (2018): “los asuntos de la estrategia de paz se consideraban como un aspecto restringido únicamente a los políticos” (p. 513). No obstante, como los mismos autores sostienen, el Acuerdo de Paz del gobierno de Santos se dio no tras una derrota militar sino, por el contrario, tras grandes victorias y golpes militares que debilitaron considerablemente a las FARC. Esto ha permitido una capacidad de respuesta y de participación importante de las Fuerzas Armadas, que sin duda es necesaria sobre todo por la mutación de las diversas amenazas contra la seguridad del país.

Desde la perspectiva de la economía, la subutilización de cualquier recurso se considera una ineficiencia. Así, sería un despropósito desconocer las capacidades y los aprendizajes que han adquirido las Fuerzas Armadas tras más de cincuenta años de conflicto. Incluso el arte estratégico que hoy se enseña a nivel corporativo tiene su origen en la ocupación castrense. En este sentido, lo que se busca mediante la Acción Integral es que los militares tomen la batuta respecto al *know how* en seguridad. En este sentido, se busca lograr una difusión de responsabilidad con sentido estratégico, operativo y táctico del quehacer de la

seguridad, lo cual es imposible sin una evolución de la cultura estratégica del país. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas deben buscar espacios dentro de su plan de comunicaciones estratégicas para generar conciencia en la ciudadanía respecto a los temas tratados.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante recalcar que la Acción Integral ha estado presente de una u otra forma en las Fuerzas Militares desde el inicio del conflicto colombiano. Prueba de ello es el Plan Lasso o Lazo, en el que, como algunos militares sostienen, se buscaba unir a la población y la fuerza pública. De esta forma, la Acción Integral es la implementación colombiana de la triada de Clausewitz, tal y como lo sostiene Montoya (2007), donde se integran la población, el Gobierno y las Fuerzas Militares para ejercer el control territorial en busca del desarrollo:

En otras palabras y en cuanto a las Fuerzas Militares (FFMM) una vez estas recuperan y ejercen el control territorial para proteger a la población civil y sus recursos de la amenaza narcoterrorista, emerge la institucionalidad integrada por los diferentes campos de acción: político, económico y social generando así un proceso de consolidación de estos territorios [...]. De esta forma se debe continuar destruyendo los centros de gravedad de estas organizaciones y consolidar victorias militares estratégicas, combinadas con acciones de protección y apoyo a la población civil, la infraestructura económica y el control territorial (Acción Integral Coordinada). Y a nivel externo, con un criterio disuasivo, defensivo, fiel y leal a la tradición de Colombia de asumir una actitud pacífica en sus relaciones con los países vecinos. (Montoya, 2007)

El caso de Perú

La historia de la República del Perú ha estado muy ligada a las Fuerzas Armadas debido a que una buena parte de sus presidentes han sido militares. De hecho, hasta comienzos del siglo XXI, Perú había tenido 39 presidentes militares frente a 25 civiles (Rooney, 2022, p. 99). En la década de los cincuenta, Perú vivió la politización del Ejército, que participó como autónomo alejándose de la oligarquía latifundista. Entre 1962 y 1963 se creó una Junta de Gobierno provisoria al mando de los Generales Ricardo Pérez y Nicolás Lindley.

De 1963 a 1968, durante el gobierno de Fernando Belaúnde, la conflictividad social, la oposición de los demás partidos, el surgimiento de la guerrilla, entre otros fenómenos, determinaron dicho período, lo que llevó finalmente al golpe militar de 1968 liderado por el General Juan Velasco Alvarado. Dicho gobierno fue reconocido como el “Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas”, considerado un caso sui generis en la historia del militarismo en el continente americano (Luque-Talaván, 2003, p. 195). Dicho gobierno tenía como objetivos prioritarios la reforma agraria y la nacionalización de los recursos naturales en manos de empresas extranjeras (cobre y petróleo). No obstante, vale la pena mencionar que su implementación no fue exitosa, en parte porque la gran mayoría de las Fuerzas Armadas continuaban manteniendo posturas más conservadoras (Luque-Talaván, 2003).

Posteriormente, durante el periodo presidencial de Velasco Alvarado se institucionalizó la colaboración civil-militar en el proceso revolucionario, con el propósito de estimular la participación de la población en la política económica y así coordinar y promover el desarrollo económico y social. De 1975 a 1980 llegó a la presidencia el General Francisco Morales, luego del cual siguió un gobierno civil, el segundo periodo de Belaúnde, quien intentó comenzar el recorte de las competencias militares (Luque-Talaván, 2003, p. 195). Es de anotar que, en la década de los ochenta, América Latina estuvo marcada por la reformulación del rol militar. No obstante, contrario a lo que sucedía en el resto de la región, la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas en Perú después de la transición democrática (1978-1980) se enmarcó en una guerra interna desatada a partir de 1980 por el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso. Por esa razón, la transición democrática y las relaciones civiles-militares se circunscribieron a la violencia política (Degregori, 1993).

A partir de 1983, los gobiernos delegaron en las Fuerzas Armadas la conducción de la lucha contra Sendero Luminoso, lo cual permitió que a estas se les otorgaran de facto amplios poderes en aquellas provincias donde se declaraba el estado de emergencia. De esta forma, surgió una tensión entre las prerrogativas a las Fuerzas Armadas contenidas en la Constitución de 1979 y sus crecientes responsabilidades políticas (Degregori, 1993).

De 1985 a 1990 ostentó el poder el presidente Alan García, quien intentó cooptar a las Fuerzas Militares con el objetivo de controlarlas, tarea que continuó el presidente Alberto Fujimori en la década de los noventa. En esta década, Perú vivía una hiperinflación que afectaba fuertemente el presupuesto militar, al tiempo que se presentaba una crisis política que deslegitimaba los partidos y favorecía el avance de Sendero Luminoso (Degregori, 1993). Durante estos años, el presidente Fujimori puso el poder en manos de las Fuerzas Armadas, al tiempo que disolvía el Congreso y el poder judicial e inauguraba un nuevo gobierno de emergencia y reconstrucción nacional, con un marcado enfoque neopopulista. Se trató de evidentes avances antidemocráticos que tuvieron un gran respaldo de los altos mandos de las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, tuvo lugar un gobierno de transición en cabeza del presidente del Congreso Valentín Paniagua, quien llevó a cabo cambios en la cúpula militar de las Fuerzas Armadas (Luque-Talaván, 2003, p. 198). Después de la dictadura del presidente Alberto Fujimori, se desarrolló un periodo de transición que permeó todos y cada uno de los elementos del aparato institucional. Las Fuerzas Armadas, como un actor más, también se vieron en la necesidad de reestructurar y renovar su estructura de mando, con el compromiso de ayudar a consolidar la democracia y cooperar con la sociedad civil (Degregori, 1993).

Al respecto, Jaskoski (2012) identifica diferentes formas a través de las cuales se dio la politización e incluso la manipulación de las Fuerzas Armadas: 1) cooptación de efectivos militares; 2) distribución de propaganda progubernamental durante las campañas electorales; 3) instrumentalización del Servicio de Inteligencia Nacional, con el fin de asegurar lealtad al régimen.

Es de anotar que el redireccionamiento del sistema político peruano hacia la democracia en el siglo XXI conllevó cambios en las prerrogativas militares planteadas en el ordenamiento jurídico, con el objetivo de incrementar el control democrático sobre las Fuerzas Armadas y así modificar su relación con los actores políticos. En este sentido, en 2001, el presidente Alejandro Toledo nombró por primera vez un ministro de Defensa civil, decisión que se mantuvo en los gobiernos siguientes (Rooney, 2022). Esto evidencia que, a partir del siglo XXI, el cambio de relacionamiento entre el poder político y los militares implicó la puesta en marcha de medidas que aumentaron el control político, como establece Jaskoski (2012):

- Judicialización en el fuero común en los casos de violación de derechos humanos atribuidos a militares por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, previa derogación de las Leyes 26479 y 26492.
- Restricción en la concepción de delitos, con el fin de que fueran sometidos al fuero civil.
- Civiles como ministros de Defensa.
- Limitaciones a las prerrogativas en los niveles locales y regionales del ámbito de la seguridad en zonas declaradas en emergencia.
- Encausamiento por delitos de corrupción a generales y superiores aliados del régimen de Alberto Fujimori.
- En materia de educación militar, se realizó una reforma que incluyó cursos de Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos en los programas de formación. De igual manera, se incluyeron profesores universitarios civiles.
- El Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2006, vigente hasta ahora, plantea como ejes básicos de la reforma: 1) control democrático del sector defensa; 2) contar con Fuerzas Armadas modernas, con capacidad de disuasión y con competencias para coadyuvar al mantenimiento de la paz mundial (Rooney, 2022, p. 102).

Estos cambios han ayudado a fortalecer el respeto por la Constitución Política y el sistema democrático por parte de los militares, así como a reforzar el control político sobre las Fuerzas Armadas (Rooney, 2022, p. 103).

Por otro lado, la Política del Estado del Acuerdo Nacional (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2002), en su punto 25: “Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia”, plantea el compromiso de optimizar el servicio de las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la integridad territorial en el marco del respeto constitucional, el ordenamiento legal y los derechos humanos. De esta forma, el Estado: 1) reafirma el profesionalismo y neutralidad de las Fuerzas Armadas; 2) garantiza el control democrático de las Fuerzas Armadas; 3) confirma

una adecuada relación civil-militar; y 4) otorga el derecho al sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas (CEPLAN, 2002). En lo que respecta a esto último, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) regula el ejercicio del voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional (ONPE, 2006).

Cabe destacar que desde el año 2000 se evidencia una mayor participación de militares retirados en cuestiones políticas a través de cargos gubernamentales de alto nivel o de la participación en la rama legislativa como resultado de victorias electorales. En este orden de ideas, durante el gobierno de Martín Vizcarra (2018-2020) se designó el mayor número de militares en retiro (Rooney, 2022, p. 110). Así, la participación política de los militares se ha venido dando una vez se encuentran en situación de retiro, y su designación en cargos ministeriales se ha dado principalmente en el sector defensa (Rooney, 2022, p. 111).

Como se ha podido evidenciar, desde la década de los ochenta, después del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas y hasta el día de hoy, las Fuerzas Armadas han estado sujetas al control político civil, aunque esto no ha garantizado la democracia en todo momento. Por lo tanto, se puede plantear que el control civil no significó necesariamente gobernabilidad democrática (Rooney, 2022, p. 103).

Conclusiones

Tanto en Colombia como en Perú, se observa una evolución significativa en las relaciones civiles-militares a lo largo de las últimas décadas. Desde la lucha contra grupos insurgentes hasta la adaptación a nuevas amenazas y la participación en la construcción de paz, las Fuerzas Armadas han desempeñado roles diversos que reflejan una adaptación a contextos cambiantes.

Asimismo, ambos países han incorporado la Acción Integral como parte fundamental de sus estrategias militares. Desde la consolidación del territorio hasta la promoción de la legalidad y la protección del medio ambiente, las Fuerzas Armadas han asumido responsabilidades que van más allá de las tradicionales, en busca de abordar desafíos multidimensionales para lograr una paz sostenible.

De igual forma, en ambas naciones, los cambios políticos, especialmente las transiciones democráticas, han influido en la relación entre civiles y militares. Tanto en Colombia como en Perú, se observan momentos de colaboración, control político y adaptación a las demandas de la sociedad, lo que destaca la interconexión entre los contextos políticos y militares.

Por otro lado, la participación política de militares, ya sea durante su servicio activo o después de su retiro, ha sido un tema recurrente en la historia de ambos países. Se observa una tendencia hacia un mayor control político sobre las Fuerzas Armadas en el siglo XXI, con medidas como la designación de civiles como ministros de Defensa y la judicialización de casos de violación de derechos humanos.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos por adaptarse a nuevas amenazas y desafíos, ambas naciones enfrentan persistentes problemas de seguridad, como el crimen organizado, la violencia política y la presencia de grupos armados ilegales. La necesidad de coordinación entre civiles y militares sigue siendo crucial para abordar estos desafíos de manera efectiva y consolidar la seguridad y la paz en la región.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad Militar Nueva Granada por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo pertenece al proyecto de investigación “Los nuevos escenarios y retos de la seguridad para las fuerzas armadas en el contexto suramericano: Colombia, Chile y Perú” (código INV-EES-3469), del grupo de investigación Sociedad, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada, categorizado en C por Minciencias, con código de registro COL0066669. Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Financiamiento

Los autores declaran como fuente de financiamiento para la realización de este artículo el proyecto de investigación INV-EES-3469 de la Universidad Militar Nueva Granada.

Sobre los autores

Ximena Andrea Cujabante-Villamil es Ph.D. en estudios políticos, magíster en asuntos internacionales, especialista en negociación y relaciones internacionales, y politóloga, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0002-5473-163X>

Contacto: ximena.cujabante@unimilitar.edu.co

Luisa Fernanda Villalba-García es estudiante del doctorado en estudios estratégicos, seguridad y defensa y magíster en estrategia y geopolítica, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C.. Es investigadora de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0003-3169-9312>

Contacto: luisa.villalba@unimilitar.edu.co

Manuel Alexander Betancur Montoya es magíster en estudios políticos e internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá; profesional en relaciones internacionales y estudios políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, y profesional en ciencias militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

<https://orcid.org/0000-0001-6511-9000>

Contacto: manuel.betancur@umng.edu.co

Referencias

- Abrahamsson, B. (1972). *Military professionalization and political power*. SAGE.
- Avilés, W. (2012). *Global capitalism, democracy, and civil-military relations in Colombia*. State University of New York Press.
- Bañón, R., & Olmeda, J. (1985). *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Editorial.
- Betts, R. (1977). *Soldiers, statesmen, and cold war crises*. Harvard University Press.
- Brooks, R. (2008). *Shaping strategy: The civil-military politics of strategic assessment*. Princeton University Press.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2002, junio). Las 35 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Perú. <https://tinyurl.com/4c8sn9jm>
- Cohen, S. (2009). *Geopolitics: The geography of international relations* (3.^a ed.). Rowman & Littlefield.
- Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM). (2017). *Manual FFMM 5.1. Manual de acción integral conjunta*. Comando General de las Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM). (2018). *Plan bicentenario: Héroes de la libertad*. Comando General de las Fuerzas Militares.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Ediciones Paidós.
- Degregori, C. I. (1993). *Perú 1980-1993: Fuerzas armadas, subversión y democracia: Redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Desch, M. (2001). *Civilian control of the military: The changing security environment*. Johns Hopkins University Press.
- Dunlap, C. (1992). *The origins of the American military coup of 2012*. National Defense University, National War College.
- Feaver, P. (1996). The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces & Society*, 23(2), 149-178.
- Feaver, P. (2003). *Armed servants: Agency, oversight, and civil-military relations*. Harvard University Press.
- Feaver, P. D. & Kohn, R. H. (2001). *Soldiers and civilians: The civil-military gap and American national security*. The MIT Press.
- Finer, S. (1962). *The man on horseback: The role of the military in politics*. Pall Mall Press.
- González, J., Gutiérrez, C., Luis Saint-Pierre, H., Winand, E., & Suárez, G. (2007). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Altamira.
- Huntington, S. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Belknap Press.
- Huntington, S. (1991). *The third wave democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- Illera, O. & Ruíz, J. C. (2018). Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz. *Araucaria*, 20(39). <https://tinyurl.com/39nc7jca>
- Janowitz, M. (1960). *The professional soldier: A social and political portrait*. Free Press.
- Janowitz, M. (1971). Volunteer armed forces and military purpose. *Foreign Affairs*, 50.

- Jaskoski, M. (2012). Civilian control of the armed forces in democratic Latin America. *Armed Forces & Society*, 38(1), 70-91. <https://core.ac.uk/reader/36737240>
- Kupka, J. M. (2015). *Toward a concept of the "warrior class": The impact of sub-cultures in civil-military relations*. University of Kansas.
- Luque-Talaván, M. (2003). Las relaciones cívico-militares en el Perú actual. *Cuadernos de Estrategia*, 123, 189-218. <https://tinyurl.com/bdzbhya>
- Martin, D. A. (2018). *Dissention in the ranks—Dissent within U.S. civil-military relations during the Truman administration: A historical approach* [tesis doctoral, The George Washington University]. <https://bit.ly/46Feqej>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de defensa y seguridad (PDS)*.
- Montoya, M. (2007). La Acción Integral: una estrategia para ganar la guerra. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2(3), 18-24. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.151>
- Moskos, C. C. (1973). The American dilemma in uniform: Race in the armed forces. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 406(1), 94-106. <https://doi.org/10.1177/000271627340600109>
- Nielsen, S. C. & Snider, D. M. (2009). Introduction. En *American civil-military relations: The soldier and the state in a new era*. Johns Hopkins University Press
- Nielsen, S. C. (2012). American civil-military relations today: The continuing relevance of Samuel P. Huntington's *The soldier and the state*. *International Affairs*, 88(2), 369-376. <https://bit.ly/47DJDzT>
- Nordlinger, E. A. (1977). *Soldiers in politics: Military coups and governments*. Prentice-Hall.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://bit.ly/3ipBd5N>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2006). *ONPE aprueba disposiciones para el voto de militares y policías*.
- Owens, M. T. (2010). Civil-military relations. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.123>
- Perlmutter, A. (1977). *The military and politics in modern times: On professionals, praetorians, and revolutionary soldiers*. Yale University Press.
- Pizarro Leongómez, E. (2018). *De la guerra a la paz: las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*. Planeta.
- Rahbek-Clemmensen, J. (2013). *Beyond "the soldier and the state" The theoretical framework of elite civil-military relations*. London School of Economics and Political Science (University of London).
- Rooney, M. (2022). Las relaciones político militares en el Perú contemporáneo: revisión de los factores domésticos y coyunturales en el período 2020-2022. En S. Namihas & F. Novak (Eds.), *Relaciones civiles-militares en la región sudamericana: reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú; Konrad Adenauer Stiftung.
- Rouquié, A. (1984). *El Estado militar en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.
- Tapia, C. (1997). *Las fuerzas armadas y Sendero Luminoso: Dos estrategias y un final*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Teitler, G. (1974). *The genesis of the professional officers' corps*. SAGE.
- Torres del Río, C. (2008). Conflicto interno y Fuerzas Armadas colombianas, 1982-2002. En C. Torres del Río & S. Rodríguez Hernández (Eds.), *De milicias reales a militares contrainsurgentes*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Weigley, R. F. (1993). The American military and the principle of civilian control from McClellan to Powell. *The Journal of Military History*, 57(5).