



## Revista Política y Estrategia Nº 139, (2022)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi139.993>

Para citar este artículo / To cite this article: QUINTERO Cordero, Sara P. y GONZÁLEZ Martínez, Miguel A.: "El derecho operacional en las amenazas híbridas de los libros blancos de Perú y Brasil".

Revista Política y Estrategia Nº 139. 2022. pp. 39-62

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi139.993>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



**La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional**

## EL DERECHO OPERACIONAL EN LAS AMENAZAS HÍBRIDAS DE LOS LIBROS BLANCOS DE PERÚ Y BRASIL • ∞

SARA P. QUINTERO CORDERO\*  
MIGUEL A. GONZÁLEZ MARTÍNEZ\*\*

### RESUMEN

*Perú y Brasil constituyeron sus Libros Blancos como elementos estratégicos para su política de seguridad y defensa. Compararlos es un ejercicio que va más allá de encontrar similitudes y diferencias, y en este sentido, este artículo procura reconocer cómo cada Libro Blanco es el resultado en retrospectiva de los otrora regímenes dictatoriales, buscando una nueva forma de consolidar tanto la democracia liberal, el sistema capitalista y las relaciones entre civiles y militares. El estudio establece que cada proceso responde a la necesidad propia de construir un punto de estabilización de órdenes políticos que pretenden insertarse en la complejidad que ofrece el sistema internacional contemporáneo globalizado e interdependiente. Por ello para estos países la democracia y el respeto de los Derechos Humanos se erigen como la guía y los instrumentos internacionales es el sustrato orientador de la acción del Estado en cualquiera de sus instancias.*

**Palabras claves:** Libro Blanco de Defensa; Seguridad y Defensa; Perú; Brasil; Derecho Operacional.

- 
- Este artículo hace parte de los resultados colaborativos del proyecto de investigación "DOPER: una mirada desde los Libros Blancos en América Latina" del Grupo de Investigación de Ciencias Militares, categorizado en B por MINCIENCIAS y con código de registro COL0082556; y "Tendencias Evolutivas de Seguridad y Defensa en América Latina" que hace parte de la línea de investigación "Estrategia, geopolítica y seguridad hemisférica" perteneciente al grupo de Investigación "Centro de Gravedad" reconocido y categorizado como A1 por MINCIENCIAS vinculado al Departamento Ejercito DEEJE, la Vicerrectoría de Investigaciones VINVE y el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa CSEDN adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra "Rafael Reyes Prieto".
  - \* Internacionalista, Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra (ESDEG). Estudiante de doctorado en Derecho y estudiante de pregrado en Derecho. Docente e investigadora del grupo de Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes «General José María Córdova». (ESMIC). [spquintero@gmail.com](mailto:spquintero@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9053-377X>
  - \*\* Magíster en Historia Universidad Nacional de Colombia. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Docente e Investigador (Departamento Ejército, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"). Docente del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos FAEDIS de la Universidad Militar Nueva Granada. [u0900379@gmail.com](mailto:u0900379@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6034-912X>
  - ∞ Fecha de recepción: 291121 - Fecha de aceptación: 020522.

## THE OPERATIONAL LAW AND THE HYBRID THREATS IN THE WHITE PAPERS OF PERU AND BRAZIL

### ABSTRACT

*Peru and Brazil created their White Papers as strategic elements for their security and defense policy. Comparing them is an exercise that goes beyond finding similarities and differences, and in this sense, this article tries to recognize how each White Paper is the result in retrospect of the former dictatorial regimes, seeking a new way to consolidate both liberal democracy, the capitalist system and civil-military relations. The study establishes that each process responds to the need to build a point of stabilization of political orders that seek to insert themselves into the complexity offered by the contemporary globalized and interdependent international system. For this reason, for these countries, democracy and respect for Human Rights are established as the guide and international instruments are the guiding substratum of the State's action in any of its instance.*

**Key Words:** *White Paper on Defense; Security and Defense; Peru; Brazil; Operational Law.*

## O DIREITO OPERATIVO NAS AMEAÇAS HÍBRIDAS DOS LIVROS BRANCOS DO PERU E DO BRASIL

### RESUMO

*Peru e Brasil elaboraram seus Livros Brancos, elementos estratégicos de sua política de segurança e defesa. Compará-los é um exercício que vai além de encontrar semelhanças e diferenças, e nesse sentido, este artigo tenta reconhecer como cada Livro Branco é o resultado de um retrospecto dos antigos regimes ditatoriais, buscando uma nova forma de consolidar tanto a democracia liberal, quanto a capitalista, sistema e relações civis-militares. O estudo estabelece que cada processo responde à necessidade de construir um ponto de estabilização das ordens políticas que buscam se inserir na complexidade oferecida pelo sistema internacional contemporâneo globalizado e interdependente. Por isso, para esses países, a democracia e o respeito aos Direitos Humanos se colocam como guia e os instrumentos internacionais são o substrato norteador da ação do Estado em qualquer de suas instâncias.*

**Palavras-chave:** *Livro Branco sobre Defesa; Segurança e Defesa; Peru; Brasil; Direito Operacional.*

## Introducción

Los libros blancos se constituyen en la herramienta que algunos Estados usan para dirigir sus políticas de seguridad y defensa. Así este artículo tiene como objetivo investigar estos documentos —en el caso de Brasil y Perú— para contextualizar las amenazas propias en el marco de las guerras híbridas, y finalmente la aplicación de la *racionalidad* del Derecho Operacional (en adelante DOPER) para dar respuesta a los desafíos de las formas conflictivas contemporáneas. Para responder al objetivo se intentará en un primer lugar contextualizar el lugar socio-histórico desde donde se erigieron los libros blancos de Perú y Brasil.

Posteriormente, se analizará discursivamente cada texto con el propósito de determinar cómo hacen implícitas las formas conflictivas contemporáneas, esto con el objetivo de indagar la *substancia ontológica* que sirve de soporte de las estrategias para combatir las amenazas en cada país. A partir de este análisis se formulará la comparación entre ambas propuestas de los libros blancos para observar la configuración de las formas de las amenazas en ambos países. Para finalizar definiremos si el DOPER está inmerso en esas posibilidades estratégicas predisuestas en los documentos guía de política de seguridad y defensa.

Desde el punto de vista metodológico, retomamos a Marc Bloch, quien frente a un ejercicio comparativo reflexionaba: *“...elegir, en uno o más medios sociales diferentes, dos o más fenómenos que a primera vista parecen presentar ciertas analogías entre sí, describir sus curvas evolutivas, constatar las similitudes y las diferencias y explicarlas en la medida de lo posible”*<sup>1</sup>.

Bajo este precepto, la historia se convierte en una disciplina que aporta metodológicamente, desde la comparación, un método de acercarse a dos fenómenos propios de América Latina, que se hace necesario interpretarlos para conferir características que pueden convertirse en referentes para cualquier análisis. Para nuestro caso de estudio concreto, de entrada, tanto el *Livro Branco de Brasil* como el *Libro Blanco de Perú* se dan como el resultado de fenómenos socio políticos determinados desde países que salen de regímenes autoritarios transicionales, en donde se hizo oportuno un viraje en las formas políticas de ambos países, debido a la lucha en estos territorios contra la ideología comunista y los movimientos contra estatales, sobre ello cabe recordar:

las democracias liberales reposan sobre elecciones libres; son regímenes pluralistas; tienden a restringir los derechos de los gobernantes ya desarrollar las libertades de los ciudadanos. Al contrario, los regímenes autoritarios son autocráticos en cuanto a la elección de los gobernantes, unitarios en cuanto a la estructura gubernamental y poco favorables a las libertades de los ciudadanos, salvo en lo que se refiere a las libertades económicas y sociales<sup>2</sup>.

---

1 BLOCH, Marc. “A Favor de Una Historia Comparada de Las Civilizaciones Europeas.” En: *Revue de Synthèse Historique*: p. 115. 1928.

2 VARGAS Velásquez, Alejo. Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. En: *Estudios Políticos*. Bogotá. p. 13. 1998.

En principio, frente a los elementos expuestos por Alejo Vargas ambos regímenes políticos atravesaron por experiencias propias que llevaron a un estado de cosas necesario para pensar la transición hacia regímenes que procuraran la vía democrática. Aquí también dialogamos con Samuel Huntington quien interpretó el periodo posterior a la Guerra Fría como uno de los hitos más importantes en la historia mundial: la transición de cerca de treinta países de un régimen democrático a otro que sí lo es en el periodo comprendido de 1974 a 1990. En efecto, la ola de la democratización pasó por varios continentes, pero tuvo importantes consecuencias importantes en América Latina.

La dictadura en Brasil —para algunos denominada *Quinta República Brasileña*—, tuvo lugar entre 1964 y 1985. A pesar de intentos golpistas de corta duración, Brasil tenía unas fuerzas militares que reconocían el valor de las instituciones y la democracia como régimen político. Antes de 1964, ante intentonas militaristas, la fuerza institucional de la democracia apagaba posibilidades que no eran copiosas en miembros de la fuerza pública que buscaba el poder. Pero desde el segundo mandato de Getúlio Vargas (1951-1954) el síntoma de unas fuerzas políticas y militares contrarias a intereses más nacionales se reflejó en la carta de suicidio del presidente.

Más de una vez las fuerzas y los intereses contra el pueblo se coordinaron y se desencadenaron sobre mí. No me acusan, me insultan; no me combaten, difaman de mí; y no me dan el derecho a defenderme. Necesitan apagar mi voz e impedir mi acción, para que no continúe defendiendo, como siempre defendí, al pueblo y principalmente a los humildes. Sigo lo que el destino me ha impuesto. Después de décadas de dominio y privación de los grupos económicos y financieros internacionales, me hicieron jefe de una revolución que gané. Comencé el trabajo de liberación e instauré el régimen de libertad social. Tuve que renunciar. Volví al gobierno en los brazos del pueblo<sup>3</sup>.

Para 1964 las fuerzas políticas y militares llegaron a un punto en el cual la democracia debió dar paso a la fuerza como elementos fundamentales del entendimiento de lo político en Brasil. Tal ruptura es necesario analizarla como un proceso que al final de la dictadura se revierte de tal forma que el Estado requiere construir nuevas formas de entendimiento entre el espacio civil-político y las fuerzas armadas, la complejidad recae, por lo tanto, en la subordinación al poder civil, con ello buscar que el orden pueda sostenerse a pesar de las crisis que se presenten.

Por lo tanto, se está en el núcleo mismo de la constitución del Estado moderno, y la crisis se convierte en un reto político que advierte la forma en que los actores relevantes de una sociedad resuelven sus crisis más profundas. Precisamente este trabajo resalta que después de las transiciones democráticas los Libros Blancos se constituyen como un documento que pone presente la nueva forma de relacionamiento entre el cuerpo militar y policial con el gobierno civil. El proyecto político en una política de seguridad apunta a reconvenir un trabajo conjunto en donde los sectores políticos se cohesionen para forjar

---

3 FACULTAD HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN–UNLP [en línea]. Buenos Aires. Carta testamento de Getúlio Vargas. 24 de agosto de 1954. [Fecha de consulta: 30 julio 2021]. Disponible en: <http://carpetahistoria.fahce.unlp.edu.ar/carpeta-3/fuentes/el-tercer-mundo/carta-testamento-de-getulio-vargas.-24-de-agosto-de-1954>

una idea colectiva de sociedad, no se trata de una interpretación idealista —desde la teoría internacional—, se trata de entender que tales documentos no pueden reducirse a instrucciones de política pública, se deben observar como configurativos de la idea de Estado que se procura tanto en Perú como en Brasil y futuros Estados que formulen su política de seguridad y defensa bajo esa fórmula.

En Brasil el ascenso de João Goulart (1961-1964) se puede interpretar como un hito en el cual las fuerzas políticas observaron que las ideas socialistas, el recorrido ideológico de la Revolución Cubana, estaban en marcha y sin detenimiento. Ramírez recuerda:

Goulart era visto como el heredero del populismo de Vargas tanto por los sectores populares que le brindaban apoyo como por los sectores dominantes que lo miraban con repulsa, por lo que la renuncia intempestuosa de Quadros lo colocó a las puertas de la primera magistratura en medio de circunstancias difíciles, agravadas por el hecho de que en ese preciso momento estaba ausente, en misión al exterior, lo que fue aprovechado por fuerzas políticas y militares contrarias que se apresuraron a impedir la transición, o al menos a hacerla más difícil, para imponerle severas condiciones en la negociación<sup>4</sup>.

Las medidas de Goulart empezaron con un decreto del 13 de marzo de 1964 donde se expropiaron terrenos privados no productivos; frente a tales medidas, algunos sectores sociales reaccionaron en contra, así en Sao Paulo tiene lugar la movilización “*Marcha de la Familia con Dios por la Libertad*” que precisamente conservadores terminan con una celebración católica.

Las demandas de los militares entre ellos el general Olímpio Mourão Filho y el primer dictador Humberto de Alencar Castelo Branco (1946-1967), entre otros altos mandos, coincidían antes del golpe en que Goulart debía destituir tres ministros de los sectores de izquierda. Así las clases media alta y alta del país, medios de comunicación como *O’Globo*, la Iglesia católica y elites de poder regional apoyaron la salida militar. Ante este panorama cualquier transición recorrería por un camino duro hacia la reconciliación y sostenimiento de un aparente equilibrio de las fuerzas políticas, tales actores que impulsaron la dictadura se convierten en trascendentales y estructurales para el proyecto político tanto democrático como el autoritario, lo cual debe rastrearse en la construcción misma de los Libros Blancos.

En este marco, la transición democrática en Brasil determinó elementos que son necesarios para esta reflexión: el primero de ellos es que las clases medias de la transición fueron forjadas durante el autoritarismo y coinciden con el ciclo de expansión capitalista que se denomina “el milagro brasileño”<sup>5</sup>. Con el llamado a los “hombres de bien” empresarios del Brasil, la Asamblea Nacional determinó los siguientes puntos como trascendentales

---

4 RAMÍREZ, Hernán. La dictadura brasileña como proyecto refundacional, una perspectiva desde las propuestas ipesianas. *En*: Diálogos. [En línea]. Brasil: p. 257. 2014. <https://doi.org/10.4025/dialogos.v18i1.899>, [Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2021].

5 SCHMIDT, Benicio Viero & CUSMINSKY De Cendrero, Rosa. Transición y crisis de gobernabilidad en Brasil. *Revista Mexicana de Sociología*. [En línea]. México: p. 45. (1988). <https://doi.org/10.2307/3540519> [Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2021].

en tanto su exclusión o negociación debido las presiones de los grupos conservadores y las elites económicas del país:

- Reforma agraria, con nombramiento de posesión inmediata y criterios para la determinación de la función social de la propiedad de la tierra;
- Estabilidad en el empleo;
- Imprescriptibilidad de antiguas discusiones laborales;
- Jornada de trabajo, con aprobación de 44 horas semanales;
- Remuneración de horas extras, fijadas ahora en 100%;
- Empleo obligatorio (10%) a trabajadores con más de 45 años;
- Licencia a trabajadoras embarazadas, hoy de 90 días y aprobada en la Comisión de Sistematización por 120 días;
- Monopolio nacional de la distribución de petróleo;
- Regulación gubernamental de la economía en general;
- Dispositivo que crea dos categorías de empleados (empresas con más de diez empleados y con menos de diez empleados);
- La tipificación penal de la retención de remuneraciones al trabajo realizado;
- Prohibición de intermediación de la mano de obra permanente<sup>6</sup>.

Como segundo punto, resaltamos la figura del empresario y conservador que emerge como un elemento determinante del proyecto transicional y político de la democracia, sobre ello a las fuerzas militares la Comisión de Sistematización afirma el compromiso de la “*defensa de la ley y orden*” pero en adelante sería la vía del poder constitucional, la que daría las orientaciones para proseguir tal propósito.

En ese sentido, las fuerzas militares pasarían de las criticadas acciones de intervenciones “saneadoras” que eran actos sujetos a discreción del gobierno autoritario, para pasar a la constitución del Consejo de Seguridad Nacional que era un órgano con secretaría general propia del gabinete militar pero formalmente era de estructura civil, lo que le confiere fuerte poder en tanto su lugar como rector de la política de seguridad y defensa.

Por último, es importante reconocer que el aparato militar en el proceso de transición pudo resguardar áreas precisas de su influencia del sistema productivo del país, esto es dentro de la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la industria de material bélico, a lo que se suma el pacto con Tancredo Neves y la Alianza Democrática de no juzgar a las fuerzas armadas por sus actos y responsabilidades en la represión política.

Por su parte en el Perú, entre 1990 y 2000, Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos sumieron al Perú en una dictadura; provenientes de un régimen democrático

---

6 Ibid. p. 47.

usaron el poder para revertir lo que dicho sistema procura para la sociedad, la corrupción inconmensurable, la violación de los Derechos Humanos, el uso de las instituciones democráticas al placer del régimen llevó al Perú a una confrontación que trascendió de lo político a lo social. La Comisión de la Verdad y Reconciliación determinó:

“La CVR afirma que el conflicto abarcó una proporción mayor del territorio nacional que cualquier otro conflicto, provocó enormes pérdidas económicas expresadas en destrucción de infraestructura y deterioro de la capacidad productiva de la población y llegó a involucrar al conjunto de la sociedad” (Comisión de Verdad y Reconciliación, 2003, p. 1) la CVR ha constatado que la población campesina fue la principal víctima de la violencia. De la totalidad de víctimas reportadas, el 79 por ciento vivía en zonas rurales y el 56 por ciento se ocupaba en actividades agropecuarias. Estas cifras contrastan con las del censo de 1993 según el cual el 29 por ciento de personas vivían en zonas rurales y el 28 por ciento de la PEA nacional estaba ocupada en el sector agropecuario”<sup>7</sup>.

Ese despliegue sobre lo social según la Comisión determinó una profunda herida en los lazos sociales y la confianza mutua. Los actores pasaron de ser políticos a ser los sociales politizados, por ello sobre los actores dicha Comisión asegura:

**Tabla 1**  
**Comisiones de la Comisión de la Verdad de Perú**

Actor	Conclusiones
Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL)	<p>La CVR considera que la causa inmediata y fundamental del desencadenamiento del conflicto armado interno fue la decisión del PCP-SL de iniciar la lucha armada contra el Estado peruano, a contracorriente de la abrumadora mayoría de peruanos y peruanas, y en momentos en que se restauraba la democracia a través de elecciones libres.</p> <p>Para la CVR, el PCP-SL fue el principal perpetrador de crímenes y violaciones de los derechos humanos tomando como medida de ello la cantidad de personas muertas y desaparecidas. Fue responsable del 54 por ciento de las víctimas fatales reportadas a la CVR. Esta cuota tan alta de responsabilidad del PCP-SL es un caso excepcional entre los grupos subversivos de América Latina y una de las singularidades más notorias del proceso que le ha tocado analizar a la CVR.</p>

7 COMISIÓN DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN. [En línea] Conclusiones generales. Lima. (2003). p. 2. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>



<p>Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA)</p>	<p>Responsable del 1.5 por ciento de las víctimas fatales que fueron reportadas a la CVR.</p> <p>El MRTA incurrió también en acciones criminales, recurrió a asesinatos, como en el caso del general Enrique López Albújar, a la toma de rehenes y a la práctica sistemática del secuestro, crímenes que violan no solo la libertad de las personas sino el derecho internacional humanitario que el MRTA afirmaba respetar. Cabe resaltar también que el MRTA asesinó a disidentes de sus propias filas.</p> <p>En la década de 1990, especialmente a partir de su frustrada toma del Congreso y de la toma de la residencia del embajador japonés en diciembre de 1996, el MRTA favoreció la legitimación de la política contrasubversiva autoritaria y militarizada del gobierno de Alberto Fujimori.</p>
<p>La responsabilidad de los aparatos del Estado</p>	<p>La CVR constata que Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez ganaron la presidencia en elecciones libres y directas por los ciudadanos. También lo hizo Alberto Fujimori en 1990. Sin embargo, a partir del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, Fujimori se convirtió en un gobernante autoritario que buscó permanecer en el poder consolidando una autocracia corrupta.</p>
<p>La actuación de las fuerzas policiales</p>	<p>La CVR señala que las fuerzas policiales tenían el deber de enfrentar a los grupos subversivos que vulneraban los derechos fundamentales de los ciudadanos y reconoce la esforzada y sacrificada labor que sus miembros realizaron durante los años de violencia. Asimismo, rinde su más sentido homenaje al más de un millar de valerosos miembros de las fuerzas del orden que perdieron la vida o quedaron discapacitados en cumplimiento de su deber.</p> <p>... las fuerzas de la policía tuvieron que responder a la agresión del PCP-SL y, después, del MRTA en condiciones logísticas precarias, sin entrenamiento adecuado ni rotación suficiente de sus agentes. Cuando recibieron la responsabilidad de conducir las acciones de lucha contrasubversiva en Ayacucho, no contaron con un apoyo adecuado del gobierno.</p> <p>La CVR ha constatado que, con el ingreso de las fuerzas armadas a Ayacucho y la posterior implantación de los comandos político-militares (CPM) en las zonas declaradas en estado de emergencia, se impuso la subordinación de la policía a las fuerzas armadas. Aquélla quedó sujeta a las funciones establecidas por los jefes militares, por encima de sus propios comandos y de las autoridades civiles. En este contexto, y a medida que la ofensiva militar avanzó, agentes de los tres institutos policiales que actuaron en las zonas de emergencia incurrieron en graves violaciones de los derechos humanos.</p>

<p>La actuación de las fuerzas armadas</p>	<p>La CVR señala que, por decisión del gobierno constitucional mediante decreto supremo expedido el 29 de diciembre de 1982, las fuerzas armadas tenían el deber de enfrentar a los grupos subversivos que desafiaban el orden constitucional de la República y vulneraban los derechos fundamentales de los ciudadanos.</p> <p>La CVR ha encontrado que las fuerzas armadas aplicaron una estrategia que en un primer período fue de represión indiscriminada contra la población considerada sospechosa de pertenecer al PCP-SL. En un segundo período, esa estrategia se hizo más selectiva, aunque continuó posibilitando numerosas violaciones de los derechos humanos.</p> <p>La CVR afirma que en ciertos lugares y momentos del conflicto la actuación de miembros de las fuerzas armadas no solo involucró algunos excesos individuales de oficiales o personal de tropa, sino también prácticas generalizadas y/o sistemáticas de violaciones de los derechos humanos, que constituyen crímenes de lesa humanidad, así como transgresiones de normas del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>La CVR ha constatado que las violaciones más graves de los derechos humanos por parte de agentes militares fueron: ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes. La CVR condena particularmente la práctica extendida de violencia sexual contra la mujer. Todos estos actos constituyen una deshonra para quienes fueron sus perpetradores directos y para quienes, en su condición de superiores jerárquicos, los instigaron, permitieron o encubrieron con mecanismos de impunidad.</p>
<p>Actuación de los comités de autodefensa</p>	<p>La CVR estima que, desde muy temprano, sectores del campesinado más pobre, aquellos que según los cálculos del PCP-SL debían haber sido sus aliados principales, se levantaron contra un proyecto que no compartían y que se les imponía por la fuerza. Comunidades como Uchuraccay y otras de las alturas de Huanta se encuentran entre los ejemplos más conocidos. En algunos casos de modo espontáneo, en otros por iniciativa de las fuerzas armadas, los productores agrarios del valle del río Apurímac formaron los primeros comités de autodefensa (CAD), que posteriormente se multiplicaron e infligieron en las áreas rurales su primera derrota estratégica al PCP-SL.</p>

<p>Otras consideraciones claves</p>	<p>La CVR ha constatado, con pesar, que los gobiernos civiles no estuvieron solos en esta concesión al uso indiscriminado de la fuerza como medio de combate contra la subversión. Por el contrario, la proclividad de dichos gobiernos a la solución militar sin control civil estuvo en consonancia con un considerable sector de la sociedad peruana, principalmente el sector urbano medianamente instruido, beneficiario de los servicios del Estado y habitante de zonas alejadas del epicentro del conflicto. Este sector miró mayoritariamente con indiferencia o reclamó una solución rápida, dispuesta a afrontar el costo social que era pagado por los ciudadanos de las zonas rurales y más empobrecidas.</p> <p>La CVR concluye que el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 significó el colapso del Estado de derecho y mostró además la debilidad del sistema de partidos; el golpe contó con el apoyo de la mayoría de la opinión pública. En medio de la ofensiva urbana del PCP-SL, sectores importantes de todos los estratos sociales se mostraron dispuestos a trocar democracia por seguridad y a tolerar las violaciones a los derechos humanos como el costo necesario para terminar con la subversión.</p>
-------------------------------------	--

Fuente propia: a partir de la Información Comisión De Verdad Y Reconciliación<sup>8</sup>.

El proceso transicional en Perú dado desde el gobierno de Fujimori al gobierno de Valentín Paniagua requirió determinar tres horizontes: 1) retomar al sistema democrático, 2) garantizar un proceso electoral libre y transparente y 3) mantener una economía estable<sup>9</sup>. Lo que puede rescatarse de las conclusiones con el horizonte dado con el remplazo presidencial de Fujimori, permite dar cuenta que la sociedad en su conjunto estaba fragmentada entre unos que en condiciones sociales tuvieron que determinar los actos propios del conflicto y son las directas víctimas y victimarios, y aquellos quienes desde los centros urbanos y elites invocaban dureza contra la subversión.

Pero fue precisamente allí desde donde el proceso transicional se instaló, en primer lugar, el comandante de las Fuerzas Armadas pide perdón por su apoyo al autogolpe de Fujimori en 1992, los generales a cargo presentaron su renuncia, pero el problema estaba en un alto nivel de regionalización del país que conllevaba a problemas particulares que determinaban dificultades de un proyecto Nacional coherente, sobre lo cual Madueño remite:

“Las reivindicaciones regionales en Perú se produjeron a lo largo del siglo XX. Su historia compromete a varios movimientos sociales, entre los que mencionaremos algunos de los más recientes: el de los campesinos en lucha por la tierra en el centro y sur del país en las décadas de 1950-1960; y los primeros paros regionales en Puno, Cusco y Hua-

8 Ibid.

9 FORD Deza, Elaine. El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo\*. En: Enfoques. [En línea]. Chile. p 2. 2004. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7498923> [Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2021].

llaga durante los gobiernos de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez (década de 1970), en los que participaron todos los sectores sociales exigiendo políticas de Estado orientadas a promover el desarrollo regional. La crisis económica que golpeó a Perú desde 1974 acrecentó esas demandas”<sup>10</sup>.

Las condiciones estructurales económicas, el orden territorial para la distribución de la acción estatal y la gruesa distancia entre los aconteceres urbanos y rurales determinaron en el Perú múltiples causas y efectos del proceso violento dictatorial y a la vez de la transición. Desde múltiples sectores se levantó una voz conjunta sobre la necesidad de un cambio social más equitativo con menor exclusión y mayor acercamiento de las bases sociales a los procesos políticos y económicos que atañen efectos para todo el mundo.

Al estudiar la actuación de los actores del conflicto peruano se puede concluir que la sociedad civil fue la que tuvo en el día a día que sortear el conflicto y superarlo, las elites políticas al parecer se encuentran en un estado de abstracción frente a los acontecimientos; es más, la Comisión de la Verdad poco y nada da cuenta de cómo sectores industriales y económicos de la elite peruana intervino en dichos acontecimientos.

La Comisión de la Verdad determinó los actores de la guerra y las acciones que desarrollaron y no queda claro el papel que jugaron otros actores trascendentales para comprender los elementos que configuraron el conflicto. Por lo mismo, es necesario rastrear los actores y elementos relevantes en la construcción del proyecto social que en los Libros Blancos se puede leer entre líneas.

Pero, en ambos escenarios, las fuerzas del orden militares y policiales se convierten en actores relevantes tanto para el proceso dictatorial como para la transición. De allí que sea necesario mirar como los Libros Blancos más allá de un contexto histórico, se requiere ser entendidos como un proceso en donde se apunta a un proyecto político que identifi- que tanto estrategias como elementos y actores relevantes para la política de seguridad y defensa.

Bajo la sucinta revisión de los contextos militaristas, uno de los temas relevantes en la consecución de dichos documentos descansa en el Derecho Operacional que constituye la base o esencia de los libros blancos de Brasil y Perú, como particularidad de su política de seguridad y defensa, en tanto que se requirió reconvenir la historia contemporánea donde la violación de Derechos Humanos determinó el accionar de las fuerzas dictatoriales. Es decir, por lo menos el ambiente social y político estaba dispuesto para desarrollar este tipo de iniciativas.

### **Sobre el Derecho Operacional**

El DOPER es el cuerpo normativo con la que cuenta las fuerzas militares y de policía para actuar; no se limita a un código sino a los elementos jurídicos construidos para el res-

---

10 MADUENO Paulett, Ruth. Perú: el difícil camino de la transición a la democracia 2000-2003. Sociológica. México [online]. 2006, vol. 21, n. 62. p. 98. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732006000300079&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732006000300079&lng=es&nrm=iso). ISSN 2007-8358. [Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2021].

peto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en función con el proceso militar para la toma de decisiones lo que conforma un conglomerado doctrinal que se comporta como marco suficiente para desarrollar las estrategias de la política de seguridad y defensa. Sobre ello, los miembros de las Fuerzas Militares reconocen que hablar de DOPER, entonces, implica...

hacer referencia a un extenso conjunto de disposiciones normativas que regulan las funciones de la fuerza pública, tanto las operaciones militares, como los operativos policiales, lo que resulta oportuno indicar que la construcción de esta tipología o categoría del derecho admite y, además exige, que esta se ubique desde una perspectiva de la ciencia del derecho.

A lo que se adiciona que su lugar de aplicación está enmarcado dentro de sus estrategias y desarrollo operativo o procedimientos. Pero se puede ampliar un poco más la noción en tanto que puede verse como:

Una noción distinta, pero no aislada sino integradora del DIDH, del DIH e inclusive del DICA, la cual debe pensarse como una taxonomía del derecho *eminente técnica* que regula los procesos de toma de decisiones militares y policiales para el planeamiento, preparación, ejecución, evaluación y seguimiento de las operaciones u operativos de la fuerza pública”<sup>11</sup>.

En suma, la constitución normativa del DOPER intenta enmarcar la acción militar y policial de los Estados en la contemporaneidad, pero no se puede perder de vista es que en ese mismo marco espacio temporal las formas de guerra o configuración de los conflictos deben corresponderse con las normas internacionales o acuerdos generales sobre la humanización de las hostilidades. Es entonces que en este momento el análisis se traslada a la conjunción de las amenazas híbridas y el DOPER dentro de los Libros Blancos de Brasil y Perú.

### **Libros Blancos, DOPER y Amenazas híbridas**

Las amenazas híbridas desde su concepto son formuladas a partir de la transformación de los conflictos contemporáneos, en tanto que las guerras desde el siglo XVIII hasta la primera mitad del S. XX, básicamente se circunscribían a confrontaciones entre Estados que terminaban involucrando varias unidades políticas concretas. Más tarde, a partir de la segunda mitad del siglo XX se evidencia una modalidad de recrudescimiento de eventos intraestatales que obligaron a los Estados a reconvenir su formación militar para hacer

---

11 CHÍQUIZA Gómez, F. A. y GIL Osorio, J. F. El derecho operacional como una categoría dentro de la taxonomía del derecho. *En: Vniversitas, s/p.* 2019. doi: 10.11144/Javeriana.vj139.doct. [Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2021].

frente a amenazas internas, marco temporal en que se ubican los ejemplos anteriormente ampliados, Brasil y Perú<sup>12</sup>.

Bajo la siguiente consideración de Mayor Forsyth que rescata Bonavena y Nieves (puede darse cuenta de lo que se entiende como elementos orientativos de confrontación bélica: la guerra abarca insurrección, actos terroristas y actos criminales. Con ciertas excepciones, “tales como manifestaciones políticas, actos criminales al azar, y algunos asesinatos, la guerra es cualquier acto violento que tiene como meta un cambio en el *statu quo* sociopolítico”<sup>13</sup>.

Pero es necesario diferenciar guerras híbridas de amenazas híbridas, retomando a Hoffmann quien desde Clausewitz formula que cada época tiene su propia concepción de guerra, y desde allí formula que una de tipo híbrida “una combinación de la letalidad de la guerra estatal con el fanatismo de la guerra irregular”. Expresión que se basa en las dificultades que las fuerzas militares estadounidenses aprecian dentro de la era de la información, donde surgen ámbitos de inseguridad para sus intereses nacionales en cualquier latitud, el odio y su difusión se convierte así en una variable inmanejable con capacidad de trasgredir su capacidad militar.

Así, la guerra híbrida muestra una doble cara. Por un lado, procura fusionar la letalidad de los conflictos interestatales con el fervor de las guerras irregulares; y por el otro, exhibe mayor velocidad y letalidad que las guerras irregulares del pasado, debido a la difusión de tecnologías avanzadas<sup>14</sup>.

Es precisamente allí donde nace la idea de las amenazas híbridas, en la necesidad de reconocimiento y contención de espacios que potencialmente se comportan como amenazas a la seguridad nacional, las cuales conjugan aquellas que son reconocidas históricamente pero que se transforman y se diseminan por diferentes espacios de acción, no son simplemente nuevas amenazas, son amenazas que se trasladan en el tiempo se contextualizan y se reconfiguran, pudiendo tener elementos constitutivos ya conocidos, por ejemplo, amenazas de carácter étnico o religioso, el terrorismo que puede venir desde cualquier posibilidad o lugar.

El carácter de amenaza está constituido por su trascendencia en el tiempo y posibilidad latente, son una realidad en tanto están en desarrollo campos que ponen en peligro la estabilidad de una comunidad política, pero a la vez se mueven entre la acción y una no acción activa, es decir no pasiva. Sobre ello Bartolomé determina:

“una amenaza puede ser híbrida en sí misma, con independencia de su circunstancial protagonista, en la medida en que combina característi-

---

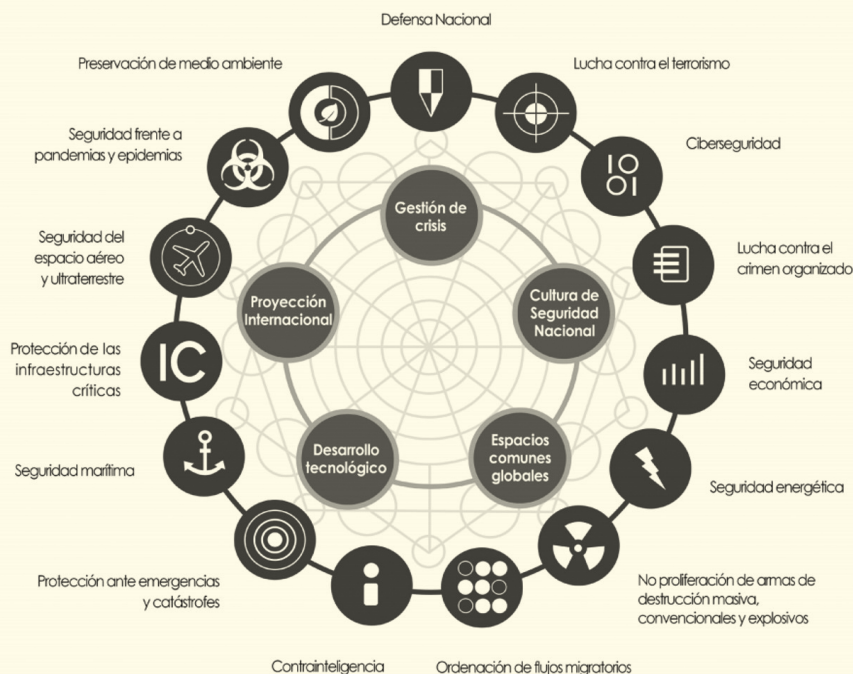
12 BONAVERA, Pablo y NIEVAS, Flabián. Las nuevas formas de la guerra, sus doctrinas y su impacto sobre los derechos humanos. Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología [en línea]. 2006. [fecha de Consulta 7 de diciembre de 2021]. ISSN: 0798-3069. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70504605>

13 Ibid. p. 359.

14 BARTOLOMÉ, Mariano. Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes, URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, [en línea]. 2019. pp. 8-23. [fecha de Consulta 7 de diciembre de 2021]. doi: 10.17141/urvio.25.2019.4249

cas propias de al menos dos amenazas diferentes, o de una amenaza y otro fenómeno o situación, de ribetes claramente diferenciados. Las amenazas transnacionales, protagonizadas por actores de naturaleza no estatal, presentan adecuadas condiciones para su hibridación, teniendo en cuenta que tienden a adoptar formatos similares, fuertemente influenciados por la revolución registrada en las postrimerías del siglo pasado, en el campo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). En concreto, se trata de la organización en redes flexibles y descentralizadas, muy adaptables y con un manejo optimizado de la información en los procesos de tomas de decisiones: la llamada “guerra en red” (*netwar*), entendida como “el uso de formas de red de organización, doctrina, estrategia y tecnología de acuerdo a la Era de la Información”<sup>15</sup>.

### Ilustración 1 Objetivos Generales y Ámbitos de la Seguridad Nacional



### OBJETIVOS GENERALES Y ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional España<sup>16</sup>.

15 Ibid. p. 19.

16 ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA, 2017. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824\\_Estrategia\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_ESN\\_doble\\_pag.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf)

La figura anterior muestra elementos importantes para comprender tales amenazas, esto es que a pesar de estar inmersas en un mundo altamente interconectado y en proceso de globalización, lo local determina finalmente que merece ser catalogado como amenaza para la seguridad nacional.

Las amenazas se convierten en una fuente que pueden aparecer en cualquier escenario. Son transnacionales, pero también intra-nacionales, y precisamente por su carácter híbrido aparece en la posibilidad de acción con ataques convencionales y no convencionales. A su vez la compleja red de su fuente, su localización, la hace compleja de contener a pesar del reconocimiento de su existencia.

El documento del Ministerio de Defensa de España *Los Potenciadores del Riesgo* da luces sobre lo anterior en el sentido que propone una serie de ítems que observa como circunstancias que ponen en riesgo la seguridad nacional y sobre lo que hay que poner en la mira para las estrategias de la política en seguridad y defensa. Puntualmente, este documento determina como potenciadores del riesgo los siguientes elementos: las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, peligros tecnológicos y, por último, ideologías radicales y no democráticas<sup>17</sup>. A manera de síntesis las siguientes definiciones pueden dar claridad conceptual para librar de mejor manera el análisis aquí propuesto:

- *Amenaza híbrida (hybrid threat)*. Fenómeno resultante de la convergencia e interconexión de diferentes elementos que, en conjunto, constituyen una amenaza más compleja y multidimensional.
- *Conflicto híbrido (hybrid conflict)*. Situación en la cual las partes se abstienen del uso abierto de la fuerza (armada) y actúan combinando la intimidación militar (sin llegar a un ataque convencional) y a la explotación de vulnerabilidades económicas, políticas, tecnológicas y diplomáticas.
- *Guerra híbrida (hybrid war)*. Situación en la que un país recurre al uso abierto de la fuerza (armada) contra otro país o contra un actor no estatal, además de usar otros medios (por ejemplo, económicos, políticos o diplomáticos)<sup>18</sup>.

Dadas las anteriores definiciones, se procederá al análisis de los ejemplos concretos de Perú y Brasil.

---

17 MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑA. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [En línea]. Los Potenciadores del Riesgo. Madrid. Cuadernos de Estrategia, 59, 277. [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2021]. Disponible en:

[https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno\\_159.html](https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_159.html)

18 GALÁN, Carlos. Amenazas híbridas: Nuevas herramientas para viejas aspiraciones. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo. [en línea] Madrid: p. 4. 2018. [Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2021]. Disponible en:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt20-2018-galan-amenazas-hibridas-nuevas-herramientas-para-viejas-aspiraciones](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt20-2018-galan-amenazas-hibridas-nuevas-herramientas-para-viejas-aspiraciones)



## Brasil

El *Livro Branco de Defesa Nacional* comienza con una sentencia clara, “Brasil sufre amenazas” por esto es necesario comprender que las vulneraciones a la seguridad son una situación relevante para el conjunto de la nación; y la defensa no es delegable y es un deber responder ante cualquier agresión. Pero el principio fundamental para la defensa de la nación es la democracia, bajo este sistema político se descarta una salida autoritaria para contener las amenazas.

Por lo anterior, la constitución del *Livro Branco* nace de una estrategia; la realización de Talleres Temáticos, Seminarios y Mesas-redondas escenarios que contaron con la participación de civiles y militares, brasileños y extranjeros, y tuvo la discusión de cuestiones de Defensa brasileña para las cinco regiones del país. En suma, parece ser una construcción abierta, heterogénea con el fin de encontrar vías diferentes las amenazas al proyecto de país.

Sobre la base de un crecimiento económico referido desde instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Brasil confía en una democracia consolidada por el hecho de realizar elecciones libres, y de abrir espacio para la formulación de políticas públicas; esto en el marco del respeto y la observación a los derechos humanos.

En ese escenario, Brasil asume una actividad política que armoniza con la lógica global de los gobiernos mundiales, soportando una agenda externa de carácter autónoma y que define un patrimonio logrado por defender, un país que persigue la paz requiere contra las amenazas externas fortalecer la capacidad militar de disuasión y defensa. Así, determina como orientaciones en política de seguridad:

Los valores de la democracia se irradian sobre todos los elementos constitutivos del Estado brasileño. Entre esos elementos, la dignidad de la persona humana se revela como la base de la propia existencia de la Nación y, a su vez, se convierte en el fin permanente de todas sus actividades<sup>19</sup>.

El documento también advierte que:

El artículo 5o de la Constitución Federal consagra los principios reunidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con énfasis en la igualdad de todos ante la Ley, sin distinción de cualquier naturaleza, lo que garantiza a los brasileños y extranjeros residentes en el país que no se violen los derechos a la vida, la libertad, la igualdad y la propiedad.

Desde el punto de vista normativo, la Constitución del Brasil pone la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* como propia en su conglomerado jurisprudencial, todo lo cual muestra un espectro en el cual debe sostenerse la acción en seguridad y defensa, pero es ruta de comportamiento de quienes detentan las armas por vía constitucional.

---

19 REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL. [En línea]. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasilia. [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2021]. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdna\\_esp\\_a\\_net.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdna_esp_a_net.pdf)

Hace fuerte hincapié de presentar unas fuerzas militares sometidas a gobierno civil y a la normatividad institucional y de derechos humanos, expresándolo así:

“Para orientar el empleo de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa emite una directriz que establece las reglas de enfrentamiento, son procedimientos operativos o normas generales de acción que orientan la conducta individual y colectiva que tiene que usar la tropa, incluso en operaciones no convencionales. Se elaboran las reglas de enfrentamiento de acuerdo a cada misión en la que las Fuerzas Armadas tengan que actuar, en las que se respeta fielmente los preceptos legales vigentes en el País y que constituirán un factor limitativo de la libertad de acción durante la autodefensa y la legítima defensa. El empleo constitucional de las Fuerzas Armadas en conflictos armados internacionales también se fundamenta en el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA)”<sup>20</sup>.

Este fragmento del *Libro Branco*, deja notar claramente que en el Brasil la responsabilidad de los actos que puedan ir en contra de los preceptos constitucionales y de derechos humanos, será tratada de manera individual y colectiva, para determinar las formas operativas y estratégicas de la fuerza armada, se instará a un comportamiento determinado desde normas y documentos orientativos. No obstante, se deja la puerta abierta a la participación en escenarios militares internacionales siempre y cuando sea en pro de preservar la seguridad del país.

El DOPER aparece precisamente allí, en la reorganización de las políticas y las orientaciones del documento al uso de los instrumentos normativos sobre los derechos humanos, la enunciación sobre los derechos va más allá de una mera formalidad, el documento procura alinear la actuación militar individual y colectiva con los instrumentos internacionales, coloca como principio constitucional la sincronía entre instrumentos internacionales y la constitución para garantizar desde la institucionalidad el respeto por los derechos.

En resumen, sobre Brasil puede determinarse una procura desde el nivel constitucional y de política de Estado que tiene su razón de ser en la reestructuración de la sociedad posterior a las fuerzas propias de la dictadura. A la par se hace especial énfasis en determinar responsabilidades individuales e institucionales sobre el desarrollo de las actividades propias del servicio. Pero sobre todo toman la decisión de hacer descender al nivel práctico los principios normativos, ponerlos en desarrollo en las estrategias de política y actos de la institucionalidad, forjando así una cultura de respeto por los derechos, ello según las enunciaciones del *Livro Branco* y la Constitución.

Frente a las amenazas que se resumen según el *Livro Branco*, determina que:

Brasil es un país no inmune a riesgos y amenazas inherentes a las relaciones entre Estados, lo cual significa la existencia de circunstancias que por las formas organizativas de las comunidades políticas se suceden. Por ello se procura formación en temas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales con el objetivo de movilizar el cuerpo institucional y

---

20 Ibid. p. 182.

civil a la Defensa del Estado. Esa conjunción con lo civil abre el campo a una mirada multi-sectorial e interdisciplinaria en la formación de los actores relevantes para la política.

Muy a diferencia de Ripoll y Quintero<sup>21</sup> quienes refieren desde el Livro Branco lo siguiente: el libro blanco de defensa nacional brasileño aborda temas relacionados con el escenario estratégico para el siglo XXI: la estrategia y la política de defensa nacional; la modernización de las Fuerzas Armadas; los desarrollos tecnológicos del Estado; evalúa cuál es el respaldo económico del gasto en seguridad y defensa nacional; analiza cada una de las Fuerzas que componen el ente militar del Estado y las operaciones de paz y ayuda humanitaria. Asimismo, abarca sectores estratégicos para la defensa, remarcando los sectores nuclear, cibernético y espacial<sup>22</sup>.

La síntesis aplicada no es necesariamente la que está detrás de todo el desarrollo de la política, las amenazas no dejan estar por fuera del ambiente social y las apuesta contra-hegemónicas capitalistas, por ello el desarrollo de la propuesta política continúa colocando como telón de fondo las posibilidades de gobiernos que puedan ser adversos a la democracia que perseguían las elites del poder. Es por eso que uno de los elementos fundamentales del Livro Branco se coloca en la libertad económica como principio a defender por parte de los agentes de seguridad y defensa del Estado.

No obstante, el libro pone especial atención a las fronteras como lugar estratégico para combatir las amenazas propias de la comunidad internacional del Estado moderno liberal; por otra parte, la amenaza propia del sector cibernético relacional con la era de la información, el narcotráfico, agravamiento de la crisis económica internacional, como productor de armas luchar contra el contrabando de armas y además el crimen organizado<sup>23</sup>. Brasil, por lo tanto, se comporta como un país con influencia global quien encuentra en sus fronteras y vecinos situaciones, a la par de problemas relevantes que ponen en crisis la seguridad y defensa nacional, la soberanía se encuentra sumida en un ambiente necesario a defender por ello yendo un poco más allá de las consideraciones de Ripoll y Quintero<sup>24</sup> Brasil se abstrae de lo regional se somete a sus condiciones globales y observa cualquier tipo de anomia como amenaza a su proyecto de nación.

Por su parte el Perú, en su Libro Blanco de 2006, sostiene una marcada línea de re-configuración de las relaciones civiles militares; así en sus primeras líneas advierte:

El Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, tiene como propósito esencial dar a conocer a la ciudadanía y a los países amigos, que el Perú se guía por los principios de

---

21 RIPOLL De Castro, Alejandra y QUINTERO C., Sara P. Regionalismo latinoamericano: la Alianza del Pacífico y la ALADI: ¿Integraciones complementarias o estancamiento de la integración latinoamericana? En: PASTRANA Buelvas, Eduardo y BLOMEIER, Hans (Eds.). La Alianza del Pacífico: ¿Atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo? Bogotá. p. 228. 2018. [https://www.researchgate.net/publication/330324428\\_La\\_Alianza\\_del\\_Pacifico\\_atrapada\\_en\\_el\\_pendolo\\_del\\_regionalismo\\_y\\_del\\_interregionalismo](https://www.researchgate.net/publication/330324428_La_Alianza_del_Pacifico_atrapada_en_el_pendolo_del_regionalismo_y_del_interregionalismo) [Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2021].

22 CHACÓN Moreno, Jorge, ROJAS Azuero, Juan & QUINTERO Cordero, Sara. Los libros blancos en Suramérica: un libro blanco en Colombia'. En: Brújula 8. Semilleros de Investigación. [En línea], pp. 7–14. 2020. doi:<https://doi.org/10.21830/23460628.25>

23 Republica Federativa do Brasil. Op. Cit. p. 210.

24 RIPOLL De Castro, Alejandra y QUINTERO C., Sara P. Loc. Cit.

respeto al derecho internacional, fiel cumplimiento de los tratados, solución pacífica de controversias, respeto a la soberanía de los Estados y a las fronteras internacionales, no intervención y prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza; en concordancia con los principios de las Cartas de la OEA y de la ONU<sup>25</sup>.

El DOPER aparece implícito en la fundamentación del Libro Blanco, es importante en la medida que no solo se requiere para la construcción de una democracia estable, sino también por la expectativa de ser un actor fundamental en el proceso regional. Pero a nivel interno sugiere algo más preciso para los objetivos de esta reflexión:

La Constitución Política del Perú, en su artículo 44<sup>o</sup>, establece los deberes fundamentales del Estado, éstos corresponden a dos campos: del desarrollo y de la defensa. Los postulados del desarrollo se orientan a promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Los postulados de la defensa se orientan a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, a defender la soberanía nacional y a proteger a la población de las amenazas contra la seguridad<sup>26</sup>.

Empero, el texto admite que busca “contribuir a la elevación de la calidad de vida, a través del mejoramiento del en estrecha colaboración con los países vecinos y amigos, y con el apoyo de los organismos internacionales”<sup>27</sup>.

Tal aseveración que se enmarca dentro del contexto de globalización pone de relieve una primera amenaza, la pobreza no solo como posibilidad interna sino también como experiencia regional, dando así sentido a una dinámica global inequitativa; dentro de tal panorama existe afectación de identidades colectivas e individuales con una alteración de valores de carácter moral y cultural, a lo que puede dirigir la emergencia de corrientes reactivas ya sean fundamentalistas, religiosas, políticas, étnica, entre otras; lo que puede dar emergencia a conflictividades de orden globalizado, sin dejar de lado formas delictivas supranacionales como el narcotráfico con toda su lógica comercial.

Tal proceso afecta las identidades colectivas e individuales, alterando valores morales y culturales, generando como respuesta la emergencia de corrientes reactivas que se expresan a través de diversas formas de fundamentalismo, religiosos, políticos, étnicos, culturales, etc. Estos mecanismos sociales de defensa de la identidad que se dan en lo colectivo y en lo individual, generan conflictos con consecuencias de dimensión globalizada. El proceso de globalización alcanza también a las formas delictivas. El problema del narcotráfico, que incluye el transporte, la distribución, el lavado de dinero, etc., obtienen una nueva dimensión que orienta a nuevas formas internacionales delictivas que requiere a la cooperación entre los Estados, todo lo cual ha derivado en las necesidades de replantear los conceptos básicos en lo que a seguridad se refiere y ello en todos los niveles políticos y sociales, esto significa la necesidad de un concepto de seguridad de carácter multidimensional.

---

25 República del Perú. [En línea]. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Lima. p. 7. 2005. [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2021]. Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro\\_blanco.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf)

26 Ibid. p. 8.

27 Ibid.

A nivel regional Perú quiere apuntar a un fortalecimiento de la democracia basada en la seguridad cuyos ejes son la persona y el desarrollo, esta visión que incita a una mirada directa que se hace hostil a cualquier forma no democrática. Por último, desde el punto de vista geoestratégico Perú, reconoce temas que su lugar en el mundo le lleva a ser consciente frente a seguridad y defensa: la Amazonía, los Andes, la Antártida, la Bioceanidad, el Mar, el Espacio Aéreo y Ultraterrestre y las Cuencas Internacionales. Por ello admite como amenazas:

**Tabla 2**  
**Amenazas y su clasificación determinada por el Libro Blanco de Perú**

Amenazas Externas	Amenazas Internas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la subregión Sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional.</li> <li>• Las que podrían surgir de crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, tales como recursos vitales.</li> <li>• El terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia.</li> <li>• Grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares.</li> <li>• Delincuencia común organizada.</li> <li>• Tráfico ilícito de drogas.</li> <li>• Corrupción.</li> <li>• Depredación del medio ambiente.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia obtenida Libro Blanco del Perú<sup>28</sup>.

Respecto de lo anterior, Perú admite su pasado y prioriza al sujeto como objeto de seguridad en tanto sus condiciones de vida son un tópico a tener en cuenta para el desarrollo social y económico del país; es por tal razón que la democracia es un valor fundamental interno y a respaldar de manera externa, cualquier amenaza a ello será de sus intereses. Además de reconocer que las bases sociales se comportan como el gen tanto de las posibilidades democráticas como no democráticas, por ello toda estrategia debe inducir más que a la represión a la transformación de las condiciones de posibilidad.

## Conclusiones

Desde el punto de vista metodológico contrastar dos momentos como los aquí observados significa necesariamente no querer forzar sus similitudes y diferencias, sino remitir a la observación de los procesos que pueden identificarse como parecidos, pero ocurren en grandes diferencias puesto que la emergencia de los Libros Blancos son parte de procesos históricos de largo aliento, convirtiéndose estos en documentos orientadores de las relaciones entre civiles y militares acorde a las condiciones sociales que le hacen posible.

Independiente del pasado autoritario de Brasil y Perú, el respeto de los derechos humanos es propio de los rezagos de los regímenes, heridas del pasado que se quieren cerrar con la promesa de no repetirse, por ello cada proyecto de nación implica que las relaciones entre civiles y militares están en el fundamento mismo de las formas democráticas sin im-

28 República del Perú. [En línea]. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Loc. Cit.

portar como se persiguen y lo que en realidad pueda ser libertad y derechos. En suma, se requiere un proyecto abierto democrático que intente corregir la amplia brecha social de cada Estado.

Las amenazas aparecen dentro de marcos de profunda complejidad, tanto la globalización como las continuidades conflictivas estructurales aparecen en el mapa como objetivo de política en seguridad y defensa, así Brasil le apuesta a su lugar en lo global como actor relevante y su lugar regional como gigante económico y político, mientras que Perú reconoce sus otros y las dificultades regionales como aspectos a cuidar para su soberanía y la correcta relación con sus pares.

El DOPER aparece como sustrato de todas las dinámicas en seguridad y defensa, tanto en la formación como en la formulación de estrategias de política; por tal razón desde el nivel constitucional se preserva la defensa, garantía y promoción de los derechos humanos y el respeto de las normas internacionales al respecto, buscando que las fuerzas armadas se formen y actúen bajo tales preceptos, reiterando que el pasado cercano autoritario dio lugar a que se hagan sumos esfuerzos para garantizar la no repetición.

Las posibilidades de regímenes no democráticos ya sea en la interna del Estado o externo a ellos, es una amenaza indiscutible, por tal razón la economía capitalista y el Estado liberal democrático son la dupla que ambos esquemas defienden en sus Libros Blancos, lo que pone en discusión el fuerte papel de las elites políticas y económicas en el proyecto nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, C. Estrategia de defensa de Brasil y de América del Sur. En: **Revista de ciencia política** Santiago: 32(2), 2012 501-507. [Fecha de consulta: 16 agosto 2021]. Disponible en: <<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200008>>.
- ARIAS Henao, Diana. Investigación comparativa transcontextual en relaciones internacionales narcoviolas. En: **Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad**. Bogotá 9 (2): 49-76. 2014 [Fecha de consulta: 18 septiembre 2021]. Disponible en: <<https://doi.org/10.18359/ries.22>>.
- BARTOLOMÉ, M. Amenazas y conflictos híbridos: Características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes. En: **URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**. Quito (25): 8-23. 2019 [Fecha de consulta: 8 octubre 2021]. Disponible en: <<https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.4249>>.
- BLOCH, Marc. A Favor de Una Historia Comparada de Las Civilizaciones Europeas. *Revue de Synthèse Historique*, 1928.
- BONAVENTA, P. y NIEVAS, F. Las nuevas formas de la guerra, sus doctrinas y su impacto sobre los derechos humanos. En: **Fermentum**. 2006. 355-371.
- CAMMAS W., Carlos, Palma G., Leonardo, Labrín B., Mauricio y SAN MARTÍN H., Ismael. El concepto de crisis internacional según los actuales Libros de Defensa de Argentina, Chile, Perú y Bolivia. En: **Revista Ensayos Militares**, Santiago 2(1), 117-130. 2016.
- CHIQUIZA Gómez, F. El derecho operacional como una categoría dentro de la taxonomía del derecho. En: **Vniveritas**. Bogotá (139). 2019 [Fecha de consulta: 8 agosto 2021]. Disponible en: <<https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj139.doct>>.
- COMISIÓN DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN. Conclusiones generales 31, 2003. [Fecha de consulta: 8 octubre 2021]. Disponible en: <<https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>>.
- CRABTREE, John. El Perú de Fujimori: 1990-1998. En: **Repositorio de la Universidad del Pacífico—UP**. Universidad del Pacífico. Centro de Investigación. 2000 [Fecha de consulta: 8 agosto 2021]. Disponible en: <<http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/145>>.
- DIEZ Alarcón, Manuel. Relaciones cívico-militares en un contexto de seguridad multidimensional: Perú y Argentina. En: **Revista Visión Conjunta**. Buenos Aires (23):12-21. (Diciembre 2020) [Fecha de consulta: 30 agosto 2021]. Disponible en: <<http://190.12.101.91:80/jspui/handle/1847939/1699>>.
- FACULTAD HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN—UNLP [en línea]. Buenos Aires. Carta testamento de Getúlio Vargas. 24 de agosto de 1954. [Fecha de consulta: 30 julio 2021]. Disponible en: <http://carpetashistoria.fahce.unlp.edu.ar/carpetas-3/fuentes/el-tercer-mundo/carta-testamento-de-getulio-vargas.-24-de-agosto-de-1954>
- FORD Deza, Eliane. El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo. En: **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**. (2)2: 143-156, 2004.

- GALÁN, Carlos. Amenazas híbridas: Nuevas herramientas para viejas aspiraciones. [En línea]—Real Instituto Elcano. [Fecha de consulta: 30 julio 2021]. Disponible en: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt20-2018-galan-amenazas-hibridas-nuevas-herramientas-para-viejas-aspiraciones](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt20-2018-galan-amenazas-hibridas-nuevas-herramientas-para-viejas-aspiraciones)>
- HUNTINGTON, Samuel P. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós, 1994.
- LEAL Buitrago, Francisco. La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la guerra fría en América del Sur. En: **Revista de Estudios Sociales**. Bogotá (15): 74-87, 2003.
- MADUEÑO PAULETT, Ruth (2006). Perú: El difícil camino de la transición a la democracia 2000-2003. En: **Sociológica** (21)62, setiembre -diciembre 2006 [Fecha de consulta: 30 julio 2021]. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732006000300079](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732006000300079)>.
- MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe [En Línea] Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Madrid. 1939 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2021]. Disponible en: <[http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-principe--1/html/0005364a-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_89.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-principe--1/html/0005364a-82b2-11df-acc7-002185ce6064_89.html)>.
- MARTÍNEZ, R. Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina. [En Línea] Documentos CIDOB América Latina, n.º 36 [Fecha de consulta: 30 noviembre 2021]. Disponible en: <<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/49223>>.
- MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑA. Los Potenciadores del Riesgo. En: **Cuadernos de Estrategia** [En Línea] Instituto Español de Estudios Estratégicos. 159, 2013: 277.
- E. O. M. ¿Qué son las amenazas híbridas? [En Línea] El Orden Mundial – EOM, 2021 [Fecha de consulta: 3 septiembre 2021]. Disponible en: <<https://elordenmundial.com/que-son-las-amenazas-hibridas/>>.
- NOHLEN, Dieter. Diseños de Investigación. 2012.
- OLIVEIRA Campos, P. Brasil: Estrategia de seguridad y defensa. 30 de noviembre 2010 [Fecha de consulta: 13 septiembre 2021]. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3745501.pdf>>.
- COLOM Piella, Guillem. La amenaza híbrida: Mitos, leyendas y realidades. [En Línea] IEEE. Madrid (24), 14, 2019 [Fecha de consulta: 3 noviembre 2021]. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEE024\\_2019GUICOL-hibrida.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE024_2019GUICOL-hibrida.pdf)
- QUARTIM De Moraes, María. Límites de la justicia de transición e impactos subjetivos del terrorismo de Estado en Brasil: Testimonios de militantes políticas. En: **Revista Historia y Justicia**- 3, 2014. [Fecha de consulta: 1 noviembre 2021]. Disponible en: <<https://doi.org/10.4000/rhj.5176>>.



- RAMÍREZ, Hernán. La dictadura brasileña como proyecto refundacional, una perspectiva desde las propuestas ipesianas. En: Diálogos. 18(1), 19-50, enero 2014. [Fecha de consulta: 3 agosto 2021]. Disponible en: <<https://doi.org/10.4025/dialogos.v18i1.899>>.
- REPÚBLICA DEL PERÚ. Libro Blanco de la Defensa Nacional. [Fecha de consulta: 30 agosto 2021]. Disponible en: <[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro\\_blanco.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf)>.
- REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional. 2012.
- RIPOLL De Castro, Alejandra y QUINTERO Cordero, Sara. (). Regionalismo latinoamericano: la Alianza del Pacífico y la ALADI: ¿Integraciones complementarias o estancamiento de la integración latinoamericana? En: Pastrana Buelvas E. y BLOMEIER, Hans (Eds.). La Alianza del Pacífico: ¿Atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo? Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2018. pp. 223-243.
- SAMPÓ, C. y ALDA, S. La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado. [En Línea] Elcano. 2018. [Fecha de consulta: 23 agosto 2021]. Disponible en: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/publicacion?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/publicaciones/transformacion-fuerzas-armadas-america-latina-crimen-organizado](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/transformacion-fuerzas-armadas-america-latina-crimen-organizado)>.
- SCHMIDT, B. V., y CUSMINSKY De Cendrero, R. Transición y crisis de gobernabilidad en Brasil. En: Revista Mexicana de Sociología, 50(2), 1988: 35-50. [Fecha de consulta: 30 agosto 2021]. Disponible en: <<https://doi.org/10.2307/3540519>>.
- VARGAS Velásquez, A. Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. En: Estudios Políticos. (13) 1998:157-180.
- VARGAS Velásquez, A. Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina. En: Nueva Sociedad. 213. 2007: 80-94.