



# PENSAMIENTO CONJUNTO

REVISTA DE LA ESCUELA CONJUNTA DE LAS FUERZAS ARMADAS - EDICIÓN N° 1 AÑO: 7



**INTEGRACIÓN DE INSTRUCCIÓN DE VUELOS PARA LA  
GENERACIÓN DE CAPACIDADES EN LA FORMACIÓN Y  
DESARROLLO DE PILOTOS MILITARES**

## EQUIPO EDITORIAL:

Mayor General FAP **Rommel Malpartida Reátegui**  
Director General ECOFFAA y Presidente del Comité Editorial

Coronel EP **Mariano Zevallos Vargas Machuca**  
Director

Lic. **Carmen Masías Guillén**  
Editora Periodística

My EP **Milagros Benito Mendoza**  
Editora General

SO1 EP **Elizabeth Trujillo Santa Cruz**  
Coordinación de Distribución



### EN PORTADA

Edición: Año 7 Núm. 1 - 2019  
100 páginas

Imágenes de vuelo en formación de las aeronaves de instrucción básica, avanzada y de ataque ligero KT1-P "Torito" empleados para instruir a los alumnos como piloto de transporte o caza.

Las ideas y opiniones publicadas en esta revista son de exclusiva responsabilidad de los autores. No necesariamente reflejan los puntos de vista del Comité Editorial, ni de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas.

Publicación editada por el **Departamento de Información de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas**  
Avenida Pedro Alas s/n, Chorrillos - Lima.  
Web: [www.esffaa.pe](http://www.esffaa.pe)  
E-mail: [info@esffaa.pe](mailto:info@esffaa.pe)  
Teléfonos: 51 1 251-8294.

### Fotografía:

Archivos del Ministerio de Defensa,  
Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ejército del Perú, Marina de Guerra del Perú, Fuerza Aérea del Perú y Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas.

### Publicaciones virtuales:

Ing. Jaime Ames Valverde

### Secretaría

Sra. Liliana Alfaro Sandoval

### Corrección de estilos:

Cesar Gonzales L.

### Impreso en:

Servicios Graficos Publicitarios APAR S.R.L.  
Calle Los Algarrobos 166 Chorrillos - Lima.  
Telf.: (51-1) 2513655  
Cel.: 995622970

Hecho el Depósito Legal en la  
Biblioteca Nacional del Perú  
**N° 2014 - 09523**

## COMITÉ EDITORIAL:

Mayor General **Rommel Malpartida Reátegui** (Presidente) | Coronel **Enrique Aguilar Dolorier** (Docente Principal ECOFFAA) | Mayor General **Jorge Almendariz Abanto** (Profesor Escuela Superior de Guerra Aérea) | Contralmirante **Mario Caballero Ferioli** (Director del Centro Internacional de Capacitación y Auditorías BASC del Word Basic Organization) | Doctor **Alejandro Deustua Caravedo** (Profesor Pontificia Universidad Católica del Perú) | General de División **Otto Guibovich Arteaga** (Miembro de la Asociación Transparencia) | Vicealmirante **Jorge Montoya Manrique** (ex Jefe del CCFFAA) | Capitán de Fragata/Dr. **Jorge Ortiz Sotelo** (Historiador. Presidente del Instituto Peruano de Economía y Política) | Contralmirante **Julio Roncagliolo Goytizolo** (Docente Principal ECOFFAA) | Doctor **Miguel Angel Rodríguez Mackay** (Presidente del Instituto Peruano de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales - IPEDIRI) | Contralmirante CJ **Carlos Schiaffino Cherre** (Tribunal Supremo Militar Policial) | Doctor **Francisco Tudela** (consultor experto en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales) | Embajador **Humberto Umeres Alvarez** (Diplomático) | Ingeniero de Sistemas **Marcos Urarte** (Presidente del Grupo PHAROS, Barcelona - España) | General de Brigada **Wilfredo Valencia Torres** (Docente Principal ECOFFAA) | General de Brigada **Jorge Villanueva Bardales** (Docente Principal ECOFFAA).

## COMITÉ TÉCNICO:

Capitán de Navío **José Antonio Sifuentes Espinoza** (Presidente) | Coronel **Luis Tume Díaz** (Docente Principal ECOFFAA) | Coronel **Tomás Delgado Arenas** (Docente Principal ECOFFAA).



# CONTENIDO

## OPERACIONES CONJUNTAS

EDITORIAL .....	6
-----------------	---

<b>ACCIONAR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (<i>JOINT ACTION OF THE ARMED FORCES FOR DISASTER RISK MANAGEMENT</i>) .....</b>	<b>7</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

**Coronel FAP Carlos Calderón Aguirre**

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es un proceso social cuyo fin es la prevención, reducción y control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales, con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial, de manera sostenible. .

## INTELIGENCIA

<b>INTELIGENCIA EN OPERACIONES DE PAZ: UNA BREVE APROXIMACIÓN (<i>INTELLIGENCE IN PEACEKEEPING OPERATIONS: A BRIEF APPROXIMATION</i>) .....</b>	<b>12</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

**Comandante FAP Manuel Augusto Díez Alarcón**

La actividad de Inteligencia es novedosa dentro de las Misiones de Paz. En el presente documento exploramos cual es la situación de seguridad que existe hoy en día en las misiones y como es que esta actividad se encuentra articulada en los niveles estratégico, operacional y táctico para proveer de información a quienes tomarán las decisiones.

## DOCTRINA CONJUNTA

<b>INTEGRACIÓN DE INSTRUCCIÓN DE VUELOS PARA LA GENERACIÓN DE CAPACIDADES EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE PILOTOS MILITARES (<i>INTEGRATION OF FLIGHT INSTRUCTION FOR THE GENERATION OF CAPABILITIES IN THE PREPARATION AND DEVELOPMENT OF MILITARY PILOTS</i>) .....</b>	<b>24</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

**Coronel FAP Antonio García Falckenheiner**

Se propone que la Fuerza Aérea como responsable del Componente Aéreo de las Fuerzas Armadas integre la instrucción de vuelos sobre la base de una misma doctrina de empleo del poder aeroespacial, para incrementar las capacidades de los pilotos militares, simplificando procesos de instrucción, con un modelo educativo común, pero con los requerimientos específicos de cada institución.



## PLANEAMIENTO

**DISEÑO OPERACIONAL: UNA PODEROSA HERRAMIENTA ANTE ESCENARIOS COMPLEJOS (OPERATIONAL DESIGN: A POWERFUL TOOL FOR COMPLEX SCENARIOS) ..... 36****Comandante FAP Guillermo Omar Gonzáles Cucho**

El presente artículo describe el Diseño Operacional, metodología de estructuración de problemas que busca plantear una imagen amplia de la situación a enfrentar como paso previo al planeamiento. Se describe su importancia y casos de problemas complejos que dificultan la formulación de cursos de acción. Se toman casos de aplicación en Fuerzas Armadas a nivel mundial y se plantea su relevancia como herramienta de ayuda para la planificación ante los Roles Estratégicos en la realidad nacional.

## SEGURIDAD Y DEFENSA

**SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL****(SECURITY AND NATIONAL DEFENSE) ..... 44****Coronel Edgar Manrique Solar**

La seguridad, como la conocíamos, ha cambiado, y nos enfrentamos a la seguridad multidimensional y seguridad humana, aspectos que requieren ser evaluados teniendo en consideración el ambiente en los que se desarrollarán. La finalidad es establecer los objetivos de seguridad y defensa nacional que estén relacionados con el Desarrollo Nacional, que permitan disponer de un sistema de seguridad y defensa nacional perdurable, flexible y dinámico, consiguiendo un mañana seguro y próspero.

## DOCTRINA CONJUNTA

**ESCUELA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES****(NATIONAL SCHOOL OF DISASTER RISK MANAGEMENT) ..... 52****Magister Ernesto Gabriel MORALES Erroch**

Apuntes relativos a la conformación de una Escuela Nacional en Gestión de Riesgo de Desastres, la cual sea formulada conforme a un modelo institucional que guarde correspondencia con la historia y la evolución socio-política del país; así como el actual proceso de formulación de dicha Escuela y el Taller de Intercambio de Experiencias realizado con instituciones nacionales y el apoyo de la cooperación internacional..

## ESTRATEGIA

**CULTURA ESTRATÉGICA****(STRATEGIC CULTURE) ..... 66****Mayor de Infantería del Ejército Brasileño Renan Rodrigues de Oliveira**

Análisis de la cultura estratégica inglesa desde el Siglo XVI hasta la actualidad, concluyendo sobre sus reflejos (reflexiones) para la cuestión del archipiélago de las Falklands (Islas Malvinas).

HISTORIA  
MILITAR**UNA OPERACIÓN MILITAR DISTRACTORA EN EL PROCESO INDEPENDENTISTA DEL PERÚ****(A DISTRACTING MILITARY OPERATION IN THE INDEPENDENCE PROCESS IN PERU) ..... 73****Teniente EP Jaime Taype Castillo**

Las operaciones de distracción han estado presentes durante la historia de la humanidad. En el Perú no fueron ajenos y numerosos casos ocurrieron durante el proceso independentista, entre los años de 1820 y 1821, los que contribuyeron en alcanzar nuestra Independencia Nacional.

## VRAEM

**ESTRATEGIA MILITAR EN EL VRAEM: UN DESAFÍO DE SEGURIDAD PENDIENTE****(MILITARY STRATEGY IN VRAEM: A PENDING SECURITY CHALLENGE) ..... 79****Coronel Ejército del Perú Paul Eduardo Vera Delzo**

Este artículo explica los esfuerzos del Perú para desarrollar estrategias efectivas. Discute los problemas creados por la superposición de autoridades. Sugiere que un enfoque más integrado para desarrollar una estrategia nacional ayudaría a resolver las complicaciones asociadas con los altos niveles de tráfico de drogas, pobreza y terrorismo.

OPERACIONES  
CONJUNTAS**LA IMPORTANCIA DE LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN EL PERÚ****(THE IMPORTANCE OF INTER-INSTITUTIONAL ARTICULATION IN DISASTER RISK MANAGEMENT IN PERU) ..... 89****General de Brigada Jorge Villanueva Bardales**

El Perú está expuesto a una serie de factores de riesgo por su ubicación geográfica en el círculo del fuego del pacífico, zona sub tropical y tropical y al calentamiento global. El Estado ha considerado como una política pública la gestión de riesgos de desastres, habiéndose creado en el 2011 el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) de actitud proactiva, que comprende el diseño de estrategias y capacidades transversales, para su eficaz y eficiente funcionamiento en provecho del país.



# EDITORIAL



*Coronel EP  
Mariano Zevallos  
Vargas Machuca,  
Director de la revista  
"Pensamiento Conjunto"*

La comunicación y la transmisión del conocimiento son herramientas indispensables en la construcción de las distintas sociedades, por ello, fomentar el hábito de la lectura es fundamental en el plano personal y laboral, ya que con ello se contribuye a reducir el estrés, incentiva la imaginación, la proactividad, la agilidad mental, educa la mente y ayuda a estructurar el pensamiento, además de generar temas de conversación que permiten favorecer vínculos sociales.

Por tal razón, "Pensamiento Conjunto" -en el marco del accionar conjunto y la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas, en sinergia permanente con diversos actores de nuestra sociedad- brinda un espacio de conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos, cuyo objetivo primordial es lograr en nuestros lectores la avidez por obtener conceptos actualizados de la realidad nacional e internacional, así como temas de interés estratégico nacional, estratégico militar y operacional, que promueven el aprovechamiento de las capacidades militares para afrontar los nuevos roles y las amenazas emergentes, propias de un mundo globalizado e interconectado.

En esta primera edición del año hemos recibido importantes artículos que ocupan el debate en el escenario mundial como el referido a la "Cultura Estratégica", escrito por el señor mayor de Infantería del Ejército brasileño Renán Rodrigues de Olivera, quien analiza la cultura estratégica inglesa desde el siglo XVI hasta la actualidad. Igualmente, mencionar los interesantes aportes a la interoperabilidad, accionar conjunto y articulación interinstitucional en la gestión del riesgo de desastres compartidos por el señor Coronel FAP Carlos Calderón Aguirre, el señor General de Brigada EP Jorge Villanueva Bardales y el señor Magister Ernesto Morales Erroch. Cabe destacar también los aportes en la integración de instrucción de vuelos en la formación de los pilotos militares escrito por el señor Coronel FAP Antonio García Falckenheiner y los avances en el sistema aeroespacial a nivel latinoamericano introducido por el señor Comandante FAP Oswal Sigueñas Alvarado.

Asimismo, queremos agradecer a los miembros del Comité Editorial, la misma que recae en la persona del señor Mayor General FAP Rommel Malpartida Reátegui, Director General de nuestra Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas y Presidente de este Comité, quienes en todo momento asumieron la labor de revisión de los artículos, demostrando rigor e imparcialidad en sus actos, los mismos que sin su apoyo y colaboración sería imposible la edición y continuidad de nuestra revista Pensamiento Conjunto. El origen de esta labor editorial se encuentra apuntalada en nuestro lema institucional: "Formamos líderes con visión conjunta".

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es un proceso social cuyo fin es la prevención, reducción y control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales, con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial, de manera sostenible.

## ACCIONAR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



Disaster Risk Management (DRM) is a social process whose purpose is the prevention, reduction and permanent control of risk factors of disasters in society, as well as adequate preparation and response to disaster situations, considering national policies, with special emphasis on those related to economic, environmental, security, national and territorial defense, in a sustainable manner.



**Coronel FAP****Carlos Calderón Aguirre**

*Oficial de la Especialidad de Abastecimiento. Ha realizado los cursos Táctico y Alto Mando en la Escuela Superior de guerra Aérea de la FAP, Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas. Maestría de Ingeniería industrial por la Universidad Ricardo Palma y Maestría de Gestión Pública por la Universidad Mayor de San Marcos. Entre los cargos más importantes que ha desempeñado, se encuentra: Jefe del Escuadrón de Abastecimiento del Grupo aéreo N° 8, Gerente Logístico del Servicio de Mantenimiento de la FAP, Director de Contrataciones de la dirección Logística de la FAP, Director de ejecución Contractual de la Agencia de compras de las FFAA, Subdirector del Centro de Lecciones Aprendidas del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.*

Calderón, C. (2019).  
"Accionar conjunto de las Fuerzas Armadas para la gestión del riesgo de desastres".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 8-11.

## INTRODUCCIÓN

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es un proceso social cuyo fin es la prevención, reducción y control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales, con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial, de manera sostenible.

La Ley 29664 (República, 2011) que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD) establece tres componentes o enfoques: prospectivo, basado en el conocimiento del riesgo; correctivo, basado en prevención y reducción; y el reactivo, orientado a las acciones y medidas para enfrentar los desastres en la zona afectada por el desastre.

La reducción y minimización de riesgos constituye un componente indispensable en todo proceso de desarrollo sostenible, razón por la cual se considera que esta temática en mención, no solo debe tener presencia en el Acuerdo Nacional, sino que debe tener identidad propia y ser definida como una Política Nacional, pues dada su connotación y el nivel de compromiso que demanda, debe ser lograda y tratada de modo sistémico y programático.

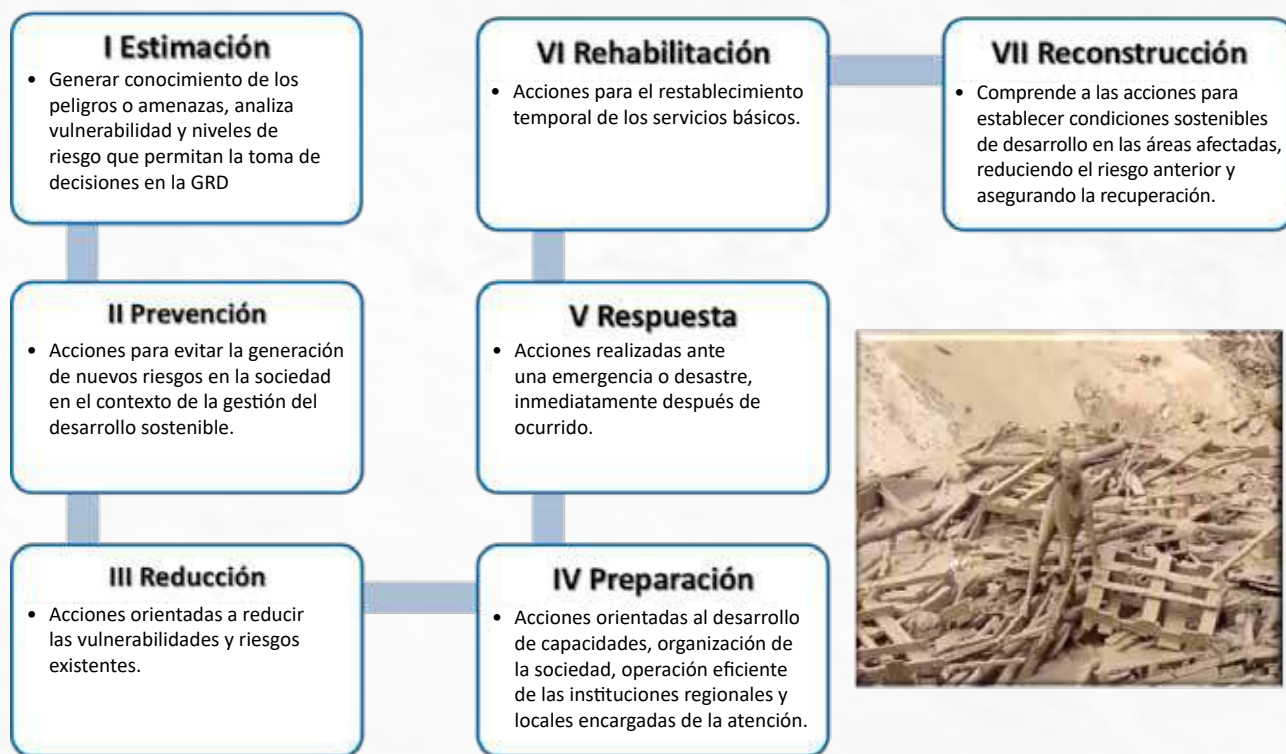
La GRD se basa en la investigación científica y en el registro de informaciones; y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado, para contribuir al desarrollo sostenible del país.

**PALABRAS CLAVE:** DESASTRES, GESTIÓN, RIESGO, AMENAZAS, SISTEMA NACIONAL, PROSPECTIVA, DESARROLLO.

**KEYWORDS:** DISASTERS, PROCESS, RISK, THREATEN, NATIONAL SYSTEM, PROSPECTIVE, DEVELOPMENT.



## ILUSTRACIÓN N°1



Fuente: propia basada en la Ley 29664

Por tanto, la GRD, para gestionar el control y el conocimiento de estas dos variables, cuenta con la Ley 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres donde se establecen los actores involucrados, las estrategias y como se administra el riesgo en base a los procesos que se indican en la ilustración 1.

La GRD últimamente está tomando mayor importancia, entendiendo a la gestión como el manejo y administración, necesitamos diferenciar qué es riesgo y qué es el desastre, conocer como nos impactan y afectan, y establecer una ruta del conocimiento de la generación de los desastres.

Las dos variables que requieren ser estudiadas y conocidas para desplegar los procesos y actividades de la gestión son las amenazas y las vulnerabilidades, que al conjugarse en el tiempo y el espacio, generan los riesgos, entendiendo al riesgo como la probabilidad de ocurrencia de un impacto negativo, que al concretarse genera el desastre.

Las amenazas son los factores externos que pueden dañar y las vulnerabilidades son las condiciones de la sociedad susceptibles a ser afectadas por las amenazas o los denominados peligros. Cuando una de estas dos variables no convergen, no hay probabilidad del desastre.

Es necesario que el Estado genere mayor conocimiento sobre las amenazas o peligros, conocer las causas de su origen, los fenómenos físicos que pueden ser de origen natural o causados por el hombre y son potencialmente dañinos. Estos eventos se presentan en un lugar específico, con una cierta intensidad y en un periodo de tiempo y frecuencia definida.

La tipología de las amenazas como: inundaciones, sismos, deslizamientos sequías y heladas, son factores externos que dañan y hasta cierto punto se pueden analizar, conocer, caracterizar o modelar, pero no controlar como las vulnerabilidades.



La vulnerabilidad está relacionada con la susceptibilidad de la población, la estructura física o actividad socioeconómica de sufrir daño por acción de las amenazas. Las causas de vulnerabilidades son variadas, entre las principales está el uso y la ocupación inadecuada del suelo, el aumento de la población, incumplimiento de normas urbanísticas y de construcción y se caracterizan para su estudio, en tipos como: física, social, ambiental y económica. El Estado requiere conocerlas, evaluarlas, conocer donde están concentradas las poblaciones que requieren de mayor atención ante la exposición de los peligros.

Es necesario conocer y evaluar el acceso básico a los servicios, la densidad poblacional, los niveles de pobreza, desnutrición, alfabetismo, para determinar su fragilidad ante una exposición de la amenaza, así como evaluar la resistencia de la infraestructura física.

El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI, 2015) establece los lineamientos para esta fase y define la respuesta como un conjunto de actividades y tareas realizadas que se ejecutan de manera eficaz y eficiente ante un peligro inminente, emergencia o desastre, para salvaguardar la vida y el patrimonio de las personas y el Estado, proporcionando asistencia humanitaria a la población afectada y damnificada mediante la conducción y coordinación, análisis operacional, búsqueda y salvamento, salud, comunicaciones, logística de respuesta, asistencia humanitaria y movilización.

Los fenómenos naturales recurrentes y la vulnerabilidad prevalente, así como el todavía incipiente desarrollo de los componentes prospectivo y correctivo en las regiones y localidades de nuestro país, exigen cada vez más la participación y despliegue de nuestras Fuerzas Armadas para salir a cumplir la misión, buscando satisfacer los requerimientos de la respuesta.

Esta participación ha despertado en la sociedad el reconocimiento por la destacada y dedicada labor que responde, más a su vocación de servicio, sacrificio y dedicación que a una real preparación para la respuesta; por tanto, nuestras Fuerzas Armadas

requieren ser equipadas y entrenadas para cumplir con total eficiencia y oportunidad las acciones básicas para la respuesta o manejo de desastres de manera interoperable.

La capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas depende de la eficiencia en los procesos de conducción y coordinación, análisis operacional, búsqueda y salvamento; salud, comunicaciones, logística de respuesta, asistencia humanitaria y movilización.

Para esto, la gestión del conocimiento y la información son herramientas indispensables y útiles para la determinación y estimación de las necesidades y recursos para la respuesta, planeamiento y despliegue.

Por tanto, las Fuerzas Armadas requieren desarrollar la capacidad y análisis de la información de los escenarios de la GRD mediante el empleo de bases de datos de las emergencias y desastres ocurridos, información estadística de daños producidos, base de datos de estudios de suelos, estimaciones de riesgo, inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones, mapas de peligro, vulnerabilidades y riesgos, valoración y escenarios de riesgos.

El desarrollo de capacidades para la respuesta, debe realizarse en base a un diagnóstico de los recursos existentes como las capacidades humanas, capacidades organizacionales, capacidades técnicas de investigación.

Es importante la realización de un estudio minucioso basado en dos variables: amenazas y vulnerabilidades programando una eficiente Gestión de Recursos para la respuesta y determinar la cantidad y prioridad del conjunto de bienes e infraestructura necesaria, en base a un diagnóstico de los recursos existentes.

El estudio debe ser el insumo para pronosticar y ejecutar la adquisición de bienes de ayuda humanitaria, equipos de comunicación, equipos de alerta temprana, vehículos para el transporte de la ayuda humanitaria, equipos para búsqueda y rescate, in-



fraestructura para los Centros de Operaciones de Emergencia, (local y equipamiento), almacenes para bienes de ayuda humanitaria y alimentos, polígonos de entrenamiento para búsqueda y rescate, determinar zonas seguras e intangibles para la instalación de albergues permanentes de uso temporal, maquinarias para remoción de escombros, limpieza de vías, plantas potabilizadoras, infraestructura temporal, entre otros.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, Indicadores de Gestión de riesgo de Desastres y Gestión de Riesgos Programa para America Latina y el Caribe informe resumido, 2010) presenta un sistema de indicadores con objetivos específicos para mejorar el uso y presentación de información sobre riesgos, ayuda a los responsables de formular políticas públicas a identificar prioridades de inversión en reducción del riesgo, dirigir el proceso de recuperación después de un desastre; suministrar los medios necesarios para medir los aspectos fundamentales de la vulnerabilidad del Perú y la capacidad de respuesta en la gestión del riesgo.

En el diagnóstico del BID las capacidades para la respuesta muestran un desarrollo todavía incipiente; por lo que las Fuerzas Armadas deben de potenciar la preparación de la respuesta y liderar este análisis aprovechando los principios de interoperatividad e interoperabilidad que guían el accionar conjunto, como factor determinante en el sentido estricto que la Gestión del Riesgo es una actividad fundamentalmente interinstitucional, sinérgica, transversal y participativa.

Es importante destacar, en primer lugar, que la organización y coordinaciones de emergencia han mejorado considerablemente gracias a la colaboración Internacional y a la ley del SINAGERD, donde se delimita las funciones y responsabilidades de los actores comprometidos y se han establecido lineamientos para la ejecución de planes y las acciones de primera respuesta, donde la conducción es asumida por las autoridades territoriales, los protocolos establecidos para la acción conjunta de la comunidad internacional han aportado bastante en este tema, pero se requieren mejorar los protocolos en todos los niveles.


En cuanto, a la planificación de la respuesta esta actividad no ha mejorado notoriamente, manteniendo un nivel incipiente, debido a que los planes no se ejecutan correctamente y la falta de lineamientos para su elaboración y ejecución.


Asimismo, con relación a la disponibilidad de equipos, herramientas e infraestructura, existe una mejora considerable debido a la implementación de los Centros de Operaciones de Emergencia (COE), bien equipados en varias ciudades con el apoyo del Comando Sur de los Estados Unidos.

Existen almacenes bien dotados y se espera que éstos existan en todas las regiones (deberían abastecer la respuesta inicial). En Perú, 15 de las 25 ciudades capitales de región cuentan con infraestructura equipada para el funcionamiento de sus COE.

Finalmente, la simulación, actualización y prueba de la respuesta Interinstitucional y la Preparación y Capacitación de la Comunidad ha tenido considerables avances gracias a que los simulacros se hacen con campañas de prensa y se participa a todas las entidades públicas y privadas. Asimismo, a partir del año 2012, emplean los resultados de estos ejercicios para mejorar los procesos de respuesta.

## REFERENCIAS

- BID. (2010). Indicadores de Gestión de riesgo de Desastres y Gestión de Riesgos Programa para America Latina y el Caribe informe resumido. Nota Técnica # IDB-TN-169, Banco Interamericano del Desarrollo División del Medio Ambiente y Desarrollo Rural, Lima.
- BID. (2015). Indicadores de Riesgo de Desastres para el Perú. Nota Técnica # IDB-TN-784, División de Medio Ambiente y Desarrollo Rural y Administración del riesgo de Desastres, Lima.
- INDECI, I. N. ( 2015). Lineamientos para la Implementación de los procesos de la Gestión Reactiva (Vols. 185-2015-PCM). Lima-Perú: aprobado con RM N° 185-2015-PCM.
- República, C. P. (2011). Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD) y su reglamento. Lima. 



La actividad de Inteligencia es novedosa dentro de las Misiones de Paz. En el presente documento exploramos cual es la situación de seguridad que existe hoy en día en las misiones y como es que esta actividad se encuentra articulada en los niveles estratégico, operacional y táctico para proveer de información a quienes tomarán las decisiones.

## INTELIGENCIA EN OPERACIONES DE PAZ: UNA BREVE APROXIMACIÓN



Intelligence activity is new within UN peacekeeping operations. In this document, we explore the current security situation in the Peacekeeping Missions and how this activity is articulated at the strategic, operational and tactical levels to provide information to decision makers.



**Comandante FAP  
Manuel Augusto Diez  
Alarcón**

*Oficial de la especialidad de Inteligencia. Ha seguido el Curso de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra Aérea, Maestría en Contabilidad y Finanzas con mención en Dirección Financiera por la U. P. San Martín de Porres, Licenciado en Administración por la U. N. Federico Villarreal, Bachiller en Ciencias de la Administración Aeroespacial en la EOFAP, Diplomado en Inteligencia Aeroespacial por la Escuela de Inteligencia FAP, Diplomado en Inteligencia Naval por la Escuela de Inteligencia de la Marina de Guerra del Perú, entre otros. Ha sido Oficial Analista de Inteligencia en la Sección Integrada de Análisis Operacional y Táctica (SIAOT) del Comando Especial del VRAEM, Oficial Analista de Inteligencia en la Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización de la República Centroafricana (MINUSCA) y Oficial de Inteligencia en las diversas unidades y dependencias de la FAP.*

Diez, M. (2019).

"Inteligencia en Operaciones de Paz: una breve aproximación".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 12-23.

## INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue creada con el propósito de mantener la paz y seguridad internacional, fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, realizar la cooperación para la solución de problemas internacionales y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar propósitos comunes.<sup>1</sup>

La ONU surgió después de la II Guerra Mundial en el cual los países aliados (EEUU, Reino Unido, Francia, China y la URSS) buscaban mantener un orden mundial basado en la cooperación entre ellos. Asimismo, se comprometieron a que si otros países no pudiesen resolver sus discrepancias de forma pacífica, estos (quienes conforman el Consejo de Seguridad), podrían actuar con la finalidad de evitar cualquier tipo de agresión entre los involucrados, siendo su principal herramienta las Operaciones de Paz.

Desde su creación la ONU ha realizado 71 misiones de paz, en las cuales se establecieron medidas de carácter preventivo, para salvaguardar la paz de un país o territorio, o coercitiva, para imponerla.

Las misiones de paz se clasifican en:

- a. Acción diplomática, que busca, a través de la negociación, evitar la declaración de hostilidades.
- b. Establecimiento de la paz o peacebuilding, en la cual las partes se acogen al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, la misma que indica que los Estados frente a cualquier controversia que pongan en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, buscarán solucio-

**PALABRAS CLAVE:** OPERACIONES DE PAZ, INTELIGENCIA, JMAC.

**KEYWORDS:** PEACEKEEPING OPERATIONS, INTELLIGENCE, JMAC.



nes pacíficas. El Consejo de Seguridad podrá, en caso se le solicite, realizar recomendaciones para llegar a un acuerdo pacífico.

- c. Mantenimiento de la paz o peacekeeping, cuyo objetivo es separar a los beligerantes y garantizar la ayuda humanitaria, requiriendo de fuerzas militares y civiles en la zona.
- d. Imposición de la paz o peace enforcement, que se desarrolla cuando alguna de las medidas anteriores no han funcionado y las fuerzas armadas bajo la bandera de la ONU y amparados en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, ejecutan operaciones en un conflicto abierto.
- e. Consolidación de la paz o peacemaking, en la cual las fuerzas armadas bajo el amparo de la ONU ejecutan tareas de separación de las partes y mantenimiento del orden civil; puede incluir ayuda humanitaria, desarme de las partes beligerantes, supervisión de procesos electorales y establecimiento de un poder civil legítimo. (DPKO , 2008).

Finalizada la Guerra Fría, hubo en el mundo una ola de conflictos de tipo nacionalista, religiosa y étnica; lo cual obligó a actuar a la ONU en escenarios bastante complejos, incrementándose el nivel de riesgo de nuestros pacificadores que se vio reflejado en el incremento de bajas de los mismos (St-Pierre, 2008). En 2010, la Primavera Árabe acentuó más este problema en vista que diversos grupos armados y yihadistas de África Sub-Sahariana comenzaron a proveerse de armas en el mercado negro, las cuales provenían de Libia (Calatayud, 2012).

En el Gráfico N° 02 - Fatalidades por año, podemos apreciar cómo estas se han incrementando año a año, a partir de la caída del Muro de Berlín en 1990.

Asimismo, en el Gráfico N° 03 - Tipo de fatalidad / Total de fatalidades, podemos apreciar que el porcentaje de bajas producto de “actos maliciosos” man-

GRÁFICO N° 01: LOS TIPOS DE MISIONES DE PAZ EN EL PROCESO POLÍTICO DEL CONFLICTO





GRÁFICO Nº 02: FATALIDADES POR AÑO

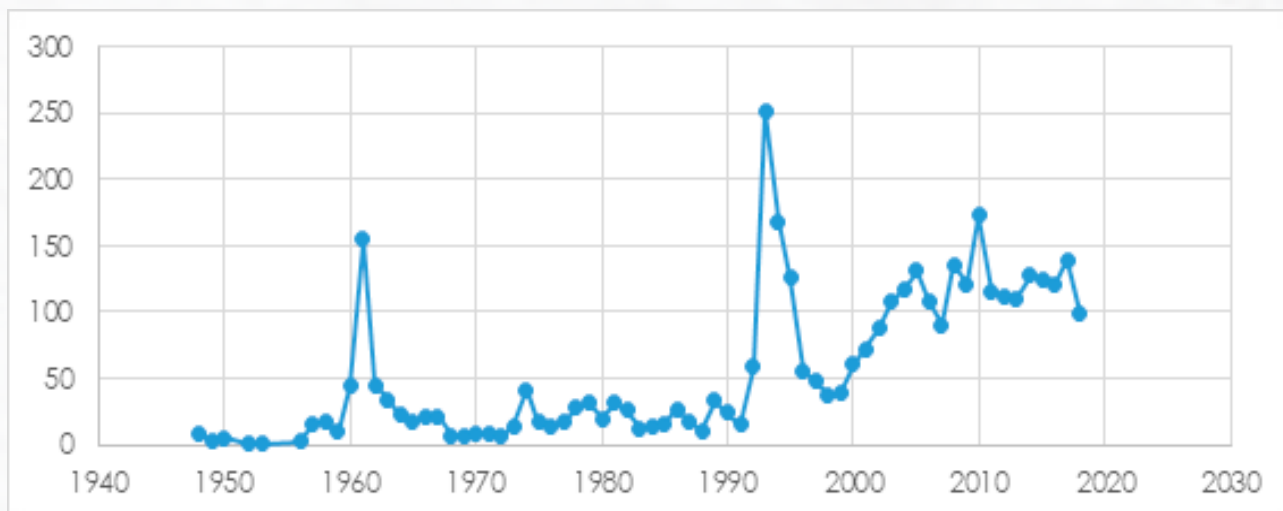
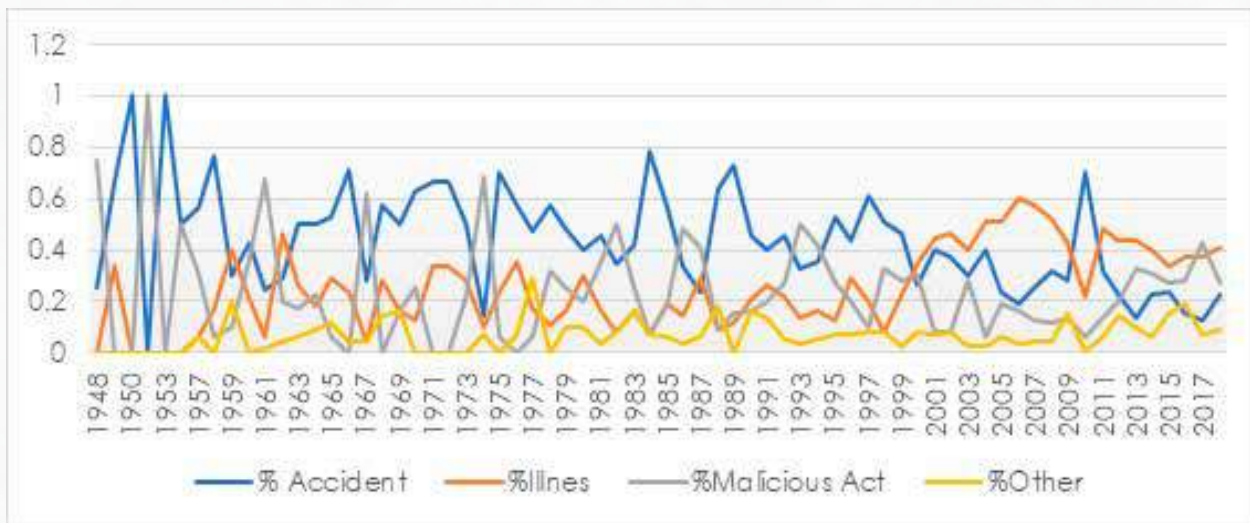


GRÁFICO Nº 03: TIPO DE FATALIDAD / TOTAL DE FATALIDADES



tiene una tendencia ascendente en el mismo periodo. Finalmente, en el Cuadro Nº 01 podemos apreciar que el mayor porcentaje de fatalidades en el periodo 2013 – 2018 se dio en África Sub-Sahariana.

Es vital que los pacificadores de nuestro país, antes de ser desplegados a sus misiones conozcan y comprendan el entorno operacional (amenazas y riesgos) donde desarrollaran sus actividades. Asimismo, deben conocer el funcionamiento de la actividad de inteligencia dentro de las misiones, lo cual les per-

mitirá obtener información acertada y oportuna para la planificación y ejecución de sus operaciones, brindándoles seguridad a sus actividades, redundando en una mejor interoperabilidad con otras fuerzas.

La actividad de Inteligencia en las Operaciones de Paz es novedosa y tiene un carácter no – clandestino. Dentro de la Carta de las Naciones Unidas no se estipula de forma expresa la ejecución de esta actividad,<sup>2</sup> sin embargo en el 2017, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz



CUADRO Nº 01: PORCENTAJE DE FATALIDADES POR REGIÓN EN LAS OPERACIONES DE PAZ 2013 – 2018

MISIÓN	FATALIDADES (2013 - 2018)	UBICACIÓN	REGIÓN	% DE FATALIDADES
UNTSO	2	CAIRO - HAIFA	MEDIO ORIENTE	3,8%
UNFICYP	2	CYPRUS		
UNDOF	5	SIRIA		
UNIFIL	17	LÍBANO		
MINURSO	1	SAHARA OCCIDENTAL	AFRICA DEL NORTE	0,1%
UNMIL	32	LIBERIA	AFRICA SUB-SAHARIANA	93,9%
UNOCI	43	COSTA DE MARFIL		
UNAMID	124	DARFUR		
MONUSCO	111	REP. DEMO. DEL CONGO		
UNISFA	22	ABYEI		
UNMISS	56	SUDAN DEL SUR		
MINUSMA	177	MALI		
MINUSCA	79	REPÚBLICA CENTROAFRIACANA		
MINUJUSTH	15	HAITÍ	AMÉRICA CENTRAL	2,2%

(DPKO) emite un documento donde se estipula la Política de la Actividad de Inteligencia en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.<sup>3</sup> Esta actividad permite adquirir y procesar información para ser utilizada por los diferentes órganos que componen la misión. Está enmarcada en un Ciclo de Producción de Inteligencia. La Inteligencia producida es utilizada para una adecuada toma de decisiones (en los tres niveles: estratégico, operacional y táctico) y ejecutar las operaciones de forma segura y efectiva, de acuerdo al Mandato del Consejo de Seguridad (DPKO, 2017).

En el presente trabajo se pretende describir y analizar de forma general la actividad de Inteligencia en las Misiones de Paz, desde una postura doctrinaria y organizacional, en vista que esta actividad, en los últimos años, ha venido tomando gran relevancia en las operaciones de nuestros pacificadores, debido al contexto en el que vienen operando, principalmente en África Sub – Sahariana.

### CICLO DE PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA EN LAS OPERACIONES DE PAZ

El Ciclo de Producción de Inteligencia, a diferencia de nuestra doctrina,<sup>4</sup> dentro de una misión de paz tiene cinco (05) fases, los cuales se indican a continuación:

#### a. Dirección, requerimientos y tareas

En esta fase se identifican las preguntas a las que se deben dar respuesta para dar inicio al ciclo; las cuales se les conoce como Requerimientos de Información o Inteligencia (RI's). Esta fase permite tener un control estricto respecto a la actividad de Inteligencia. En esta, se priorizan los medios, las tareas y los plazos. Las decisiones sobre la actividad de inteligencia se toman bajo la autoridad y responsabilidad del Jefe de la Misión.

#### b. Adquisición

En esta fase se obtiene la información que sir-



ve de base para el análisis respectivo. Esta actividad requiere de dirección y planificación lo que garantiza el empleo eficiente de los recursos en relación a los Requerimientos de Información (RI's) establecidos y la atención oportuna de los mismos. Los parámetros para una adecuada, efectiva, responsable y ética adquisición de informaciones se encuentran establecidos en el "Mission Peacekeeping Intelligence Support Plan"; en este, se deben establecer los procedimientos aceptados y no aceptados, así como el marco legal que ampara la obtención de información dentro de la Misión.

Por otro lado, los Estados miembros pueden aportar voluntariamente información a una determinada Misión; estos establecen los mecanismos más adecuados para facilitar la transmisión y recepción segura de las mismas.

#### c. Examen, evaluación y colación

En esta fase se registra, almacena y archiva la data e información colectada, lo cual permite una comparación y evaluación de las mismas. Los dife-

rentes niveles de la misión establecen herramientas estandarizadas y bases de datos comunes para este fin.

#### d. Análisis

En esta fase se separa la información en partes, lo cual permite realizar un examen minucioso de las mismas. Se busca establecer relaciones y comparaciones de variables. Los analistas de inteligencia de la Misión aplicando métodos cualitativos y cuantitativos buscan analizar e integrar todas las variables. Un aspecto a tomar en cuenta en esta fase, es la experiencia y apreciación de los pobladores locales, puesto que son ellos los que mejor conocen su cultura y el comportamiento de sus conciudadanos.

#### e. Diseminación

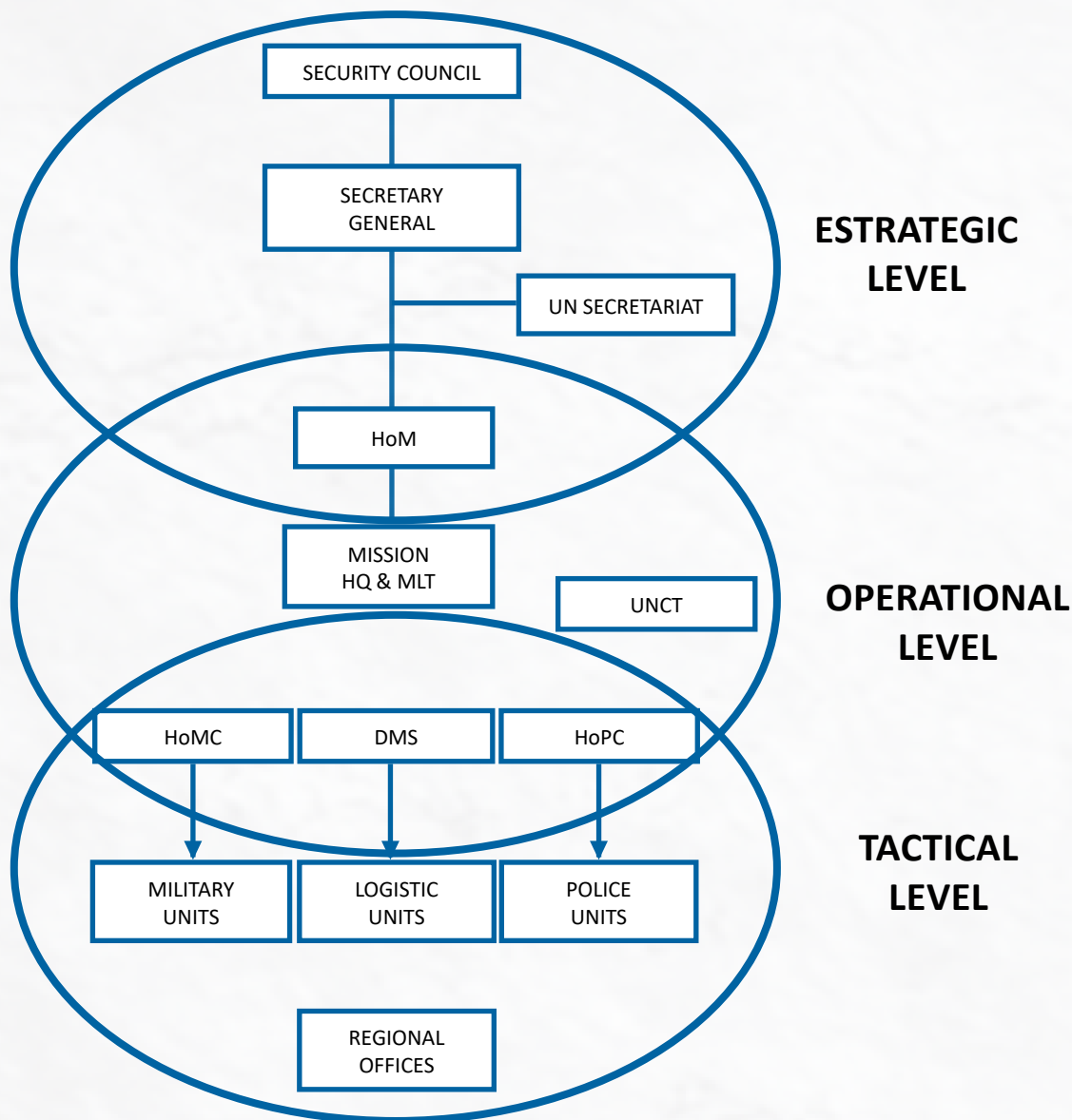
Consiste en transmitir la inteligencia a los encargados de tomar las decisiones dentro de la Misión y a otro personal de relevancia dentro de la misma. La Inteligencia producida puede ser transmitida de forma directa a las diferentes dependencias o a través de la red de inteligencia estructurada por

GRÁFICO Nº 03: FASES DEL CICLO DE PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA DENTRO DE LAS MISIONES DE PAZ





GRÁFICO Nº 04: LOS TRES NIVELES DENTRO DE LAS OPERACIONES DE PAZ



los órganos de inteligencia. Esta fase se ejecutará de acuerdo con los principios de “need to know / need to share”.

#### ORGANIZACIÓN DE INTELIGENCIA EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Cada Misión de Paz es diferente, motivo por el cual cada una organiza sus componentes de acuerdo a sus requerimientos. La planificación y ejecución de las Operaciones de Paz involucran muchos actores,

desde el nivel estratégico en Nueva York, hasta los niveles operacional y táctico dentro del área de misión.

El Comando y Control se da en tres niveles: estratégico, operacional y táctico, los cuales se encuentran adecuadamente conectados. La sede del Nivel Estratégico se encuentra en el HQ en Nueva York, donde se ubica la Asamblea y Secretaría General, y el Consejo de Seguridad; el Nivel Operacional, tiene su sede en el HQ de cada misión y es donde



confluyen todas las agencias de Naciones Unidas que operan en la Misión; finalmente, el nivel táctico se ubica desplegado en todo el terreno, son las unidades de línea conformadas por los componentes.

## 2.1 INTELIGENCIA EN EL NIVEL ESTRATÉGICO

En este nivel se ubica el Departamento de Seguridad y Protección de las Naciones Unidas (UNDSS), el cual proporciona servicios de seguridad y protección para que las agencias de Naciones Unidas puedan operar de forma segura y adecuada a nivel mundial. Dentro de esta agencia se encuentra la Oficina de Evaluación de Amenazas y Riesgos, quien se encarga de producir inteligencia y efectuar los análisis sobre las amenazas regionales y específicas de cada país para así garantizar la seguridad del personal que labora en la ONU. Para efectuar este trabajo analiza información proveniente de toda fuente.

Otra oficina que produce inteligencia es la División de Políticas y Mediación del Departamento de Asuntos Políticos, esta oficina brinda apoyo a las actividades políticas de las Misiones de Paz. La información que utiliza para esta actividad es la que le provee el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO). Asimismo, el DPKO cuenta con una Oficina de Asuntos Militares (OMA), en donde un equipo de once Oficiales, capacitados en Inteligencia, realiza los Análisis de Inteligencia de todas las Misiones de Paz, y cuyos productos no se conocen fuera de esta oficina.

En el 2013, dentro del DPKO se conformó el Centro de Operaciones y Crisis de la ONU (UNOCC), con la finalidad de monitorear la situación general y de seguridad de las misiones de paz de forma permanente (24/7), y de esta manera asesorar al personal que toma las decisiones en todas las agencias de la ONU.

Otro actor importante dentro de la colección y procesamiento de la información es la Oficina de Asuntos Humanitarios (OCHA); esta agencia proporciona una Alerta Temprana Humanitaria (HEWS), la misma que se obtiene a través de diversos indicadores multisectoriales de una determinada región o

país, los cuales son comparados con la base de datos de esta agencia. Este proceso tiene la finalidad de generar información para evitar o reducir las probabilidades de que se presente una crisis humanitaria.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Departamento de Información Pública (DPI), también proveen información a las diferentes agencias de la ONU. La primera monitorea e identifica las violaciones de DDHH en todo el mundo; del mismo modo, el segundo, hace lo propio con toda la información de fuente abierta.

Finalmente, el nivel estratégico también se nutre de inteligencia proveniente de los servicios de inteligencia de los Estados miembros y de algunas Organizaciones No – Gubernamentales (ONG's). Es pertinente indicar que los países que aportan fuerzas a Naciones Unidas proporcionan de inteligencia de la Misión donde vienen operando. Todas estas fuentes se encuentran fuera de la cadena de mando de la ONU.

## 2.2 INTELIGENCIA EN EL NIVEL OPERACIONAL – TÁCTICO

Las misiones de paz en el nivel operacional se organizan de acuerdo al mandato y a la misión; sin embargo existen diversos puntos comunes en cuanto a la estructura de estos. Una misión de carácter multidimensional por lo general está compuesta por: el Jefe de la Misión (HoM), quien es el Representante Especial del Secretario General (SRSG), una oficina de Centro de Análisis de la Misión Conjunta (JMAC) y del Centro de Operaciones Conjuntas (JOC), dos Representantes Especiales Adjuntos del Secretario General (DSRSG), uno de ellos está a cargo de los asuntos políticos, públicos y legales de la misión y el otro de los asuntos relacionados con la coordinación de ayuda humanitaria.

Ambos DSRSG's coordinan el intercambio de información entre todas las agencias de la ONU que operan en la misión y el JMAC, estableciendo los procedimientos y canales apropiados. El Comandante de la Fuerza (FC) y el Jefe del Componente Policial (PC) se encuentran en el mismo nivel jerárquico que los DSRSG's.



GRÁFICO Nº 05: ORGANIZACIÓN GENÉRICA DE LAS OPERACIONES DE PAZ MULTIDIMENSIONALES

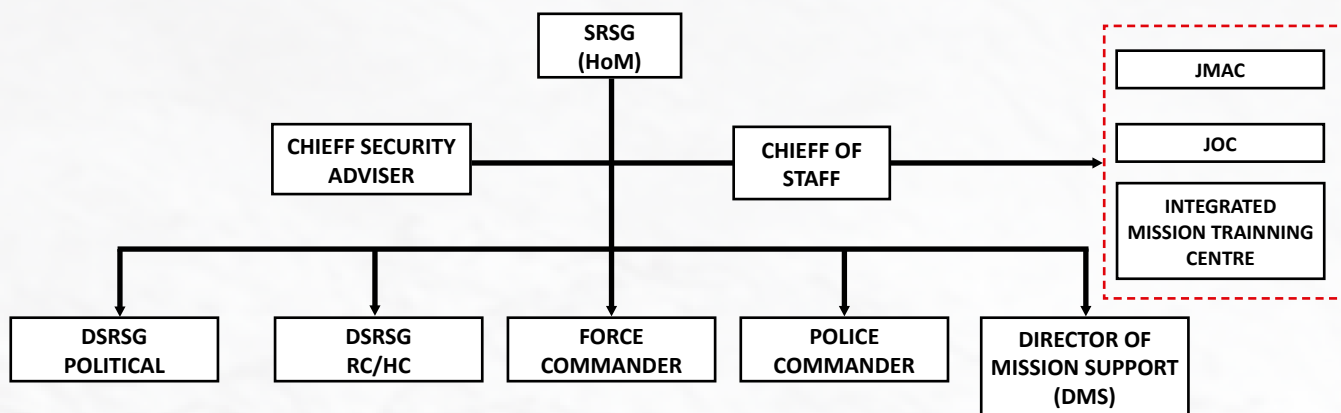
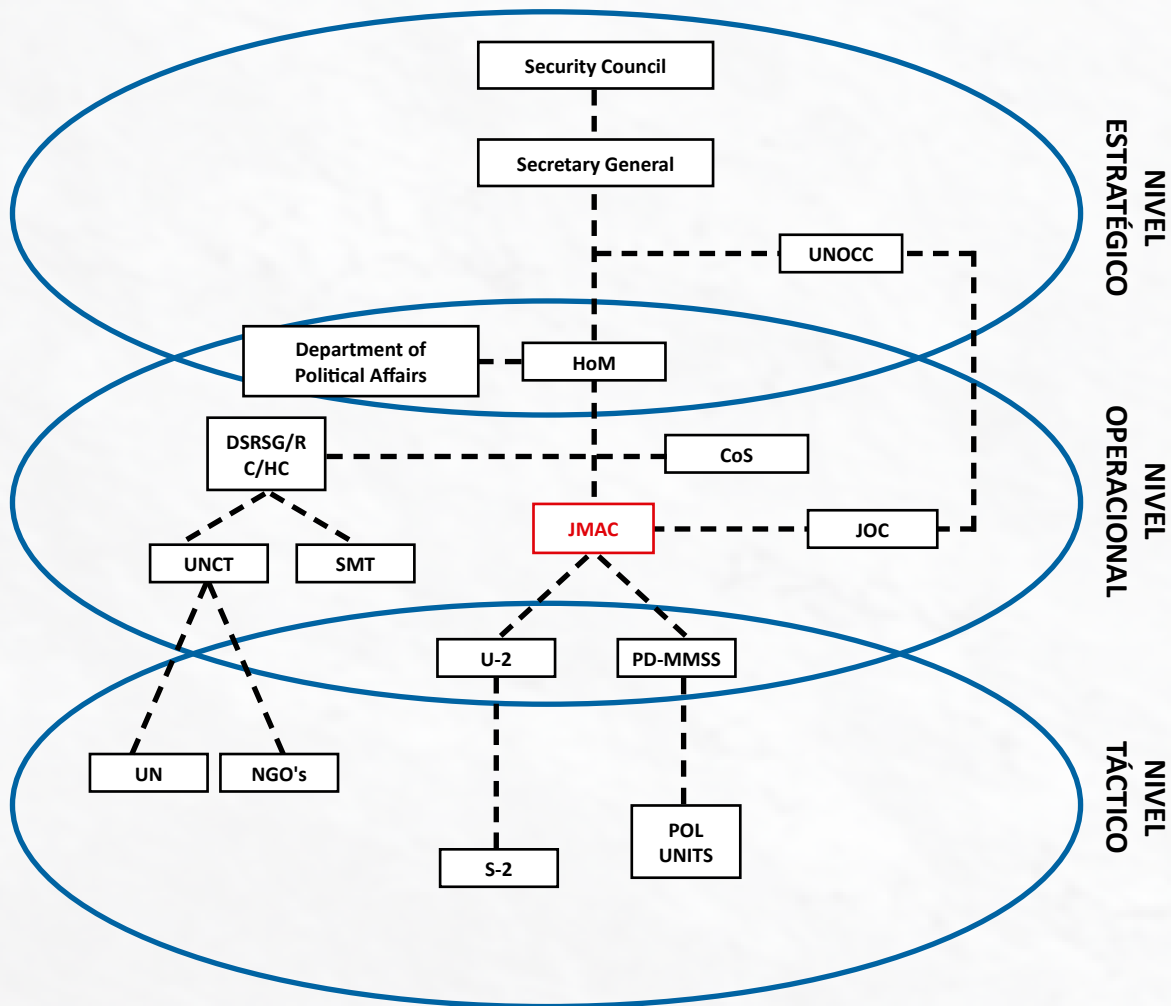


GRÁFICO Nº 06: LÍNEAS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES DE UNA MISIÓN DE PAZ PARA EFECTOS DE COMPARTIR INFORMACIÓN





En este nivel existen muchas dependencias involucradas en la colección de información. El JOC se encarga de coordinar las operaciones y de dar una respuesta rápida a una determinada crisis, para lo cual comparte información con todos los organismos y agencias de la misión, así como transmite toda la información proveniente de los componentes militares y policías al JMAC. La División de Asuntos Políticos también comparte información con el JMAC sobre aspectos de su competencia.

Dentro de los Componentes Militar y Policial, también se ha diseñado una estructura para coleccionar y procesar información. En el primer caso, dentro del Estado Mayor está la celda de Inteligencia (U-2) y en el segundo, la Sección de Gestión y Apoyo de la Misión (PD-MMSS); ambos comparten información con el JMAC.

En el terreno, los Oficiales de Seguridad de la Misión están en permanente coordinación con los Oficiales de Inteligencia de los Componentes Militar y Policial, con todo el personal que labora en las diferentes agencias de Naciones Unidas (principalmente OCHA) y ONG's. Toda esta información de forma periódica es remitida al JMAC.

Los países que contribuyen con fuerzas en una determinada misión también coleccionan y procesan información para garantizar la seguridad de su personal. Esto se da principalmente porque muchos de

ellos consideran que la inteligencia proporcionada por UN no es la más adecuada o porque tienen intereses nacionales en la misma.

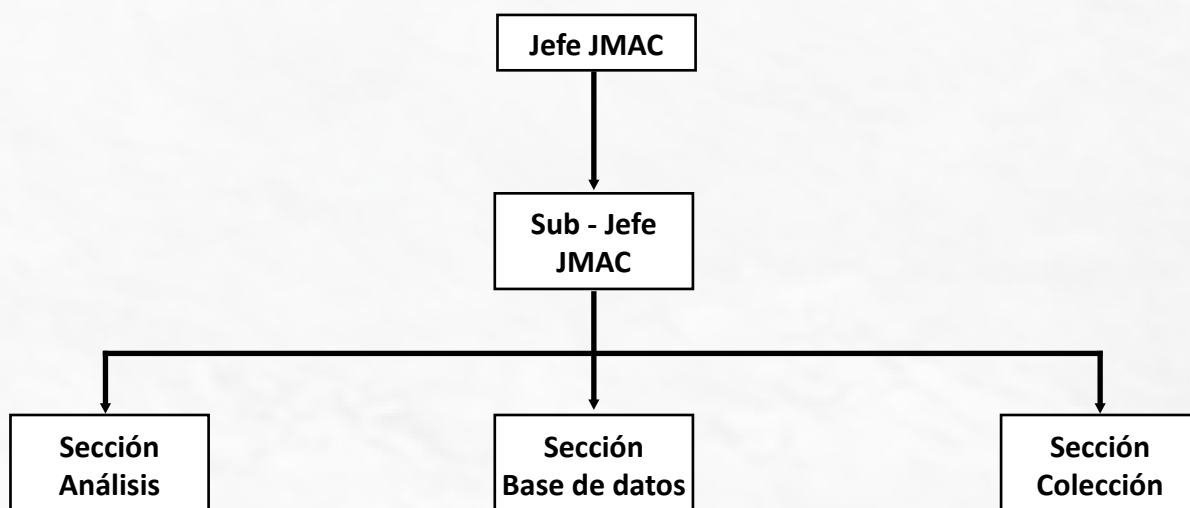
Los medios de comunicación y las redes sociales también son fuentes de información en estos niveles (operacional y táctico).

### **CENTRO DE ANÁLISIS DE LA MISIÓN CONJUNTA (JMAC)**

Un aspecto importante de la actividad de Inteligencia dentro de la ONU es la carencia de un marco legal adecuado dentro de la Carta de las Naciones Unidas y su carácter paradójico de transparencia y confidencialidad. Su naturaleza multinacional puede restringir la forma de coleccionar, analizar y diseminar información dentro de la Misión, sin embargo, las funciones del JMAC y JOC se fueron impulsando en los últimos años, en vista que la información obtenida y procesada estaba siendo insuficiente para la toma de decisiones.

La principal función del de JMAC es la gestión (colección, coordinación, análisis y diseminación de información e informes) de la Inteligencia para el ámbito civil y militar de la misión con la finalidad de contribuir al proceso de toma de decisiones del SRSG y del Comandante de la Fuerza (DPKO, 2003). La ONU puso a prueba este órgano, el cual fue impulsado por el DPKO a partir del 2005 en ONUB (Burundi)

**GRÁFICO Nº 07: ORGANIGRAMA DE UNA JMAC TIPO**





y MONUC (Congo). Está conformada principalmente por funcionarios civiles, quienes le dan continuidad al trabajo; sin embargo, de acuerdo a la naturaleza de la misión puede también estar conformado por personal militar y policial.

Para establecer la organización, procesos y funciones de la JMAC se utilizaron como base un modelo militar de integración y articulación de información desarrollado por la OTAN para la ejecución de operaciones conjuntas. Actualmente, de acuerdo a la naturaleza de la misión y principalmente las de carácter multidimensional, establecen una oficina de JMAC que articula toda la información proveniente de las agencias de la ONU que operan en esta. Incorporan de forma efectiva información proveniente de los asuntos políticos, civiles, militares, de seguridad, DDR, procesos electorales, género, asuntos humanitarios, derechos humanos, recursos naturales y cualquier otra relacionada con la implementación del mandato.

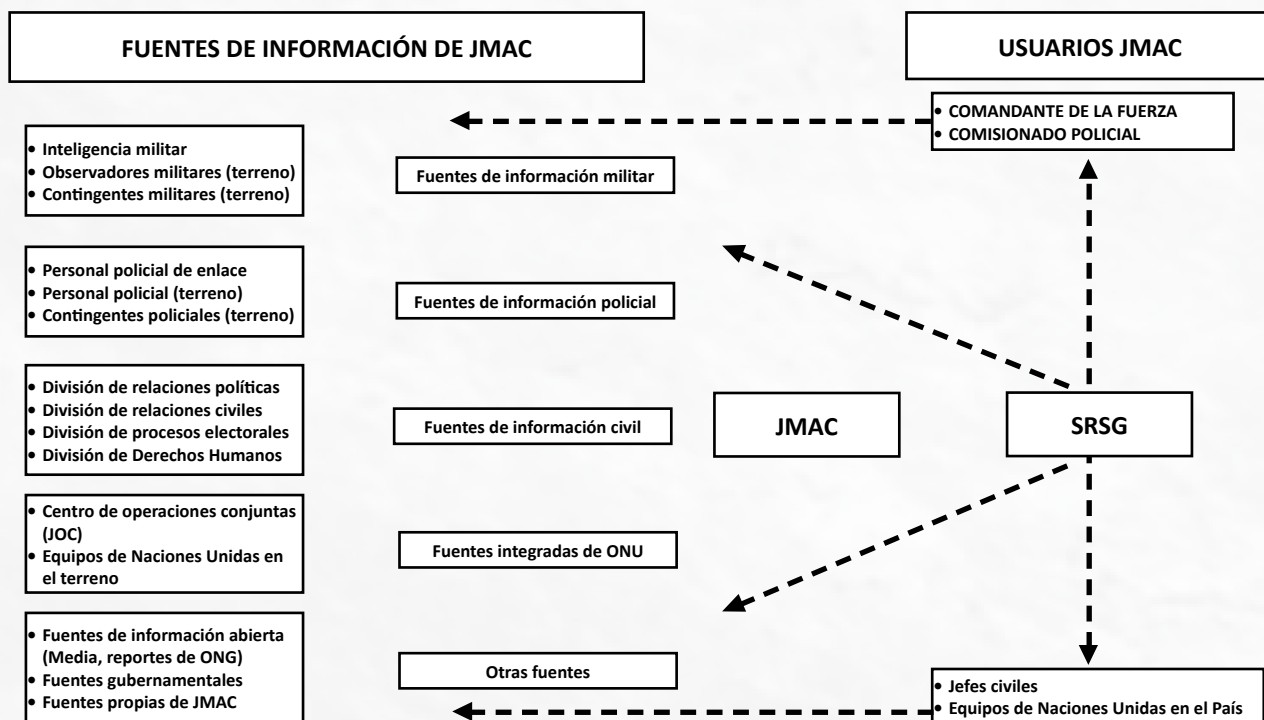
Es importante señalar que la inteligencia que se produce en una misión de paz es completamente dis-

tinta a la que produce un Estado para hacer frente a una amenaza. El primero se orienta principalmente a implementar eficientemente el mandato de la misión, mientras que el segundo reduce la incertidumbre del Comandante de un Teatro de Operaciones.

EL JMAC produce documentos de Inteligencia para el mediano y largo plazo, brindando a los tomadores de decisión del nivel operacional una comprensión adecuada de los problemas, tendencias, implicancias potenciales, evaluaciones de problemas y amenazas transversales que puedan afectar la implementación del mandato de la Misión (ONU, 2014). Una adecuada conciencia situacional respalda la capacidad de liderazgo de la misión, en vista que permite identificar, prevenir, mitigar y responder a las amenazas y oportunidades para la adecuada implementación del mandato.

El JMAC y el JOC deben coordinar permanentemente para el cumplimiento de una Misión; mientras el primero genera Inteligencia predictiva, el segundo se centra en la conciencia situacional del día a día.

GRÁFICO Nº 08: FUENTES DE INFORMACIÓN Y USUARIOS DE JMAC





## CONCLUSIONES

Hoy en día las organizaciones terroristas y grupos armados han tomado un rol protagónico en el escenario internacional, incrementando el riesgo de nuestros peacekeepers; esta situación obliga a que dentro de las Operaciones de Paz se establezcan sistemas de inteligencia adecuados y eficientes, que brinden información exacta y oportuna a quienes toman las decisiones con la finalidad de prever situaciones de crisis dentro de las misiones. Por otro lado, las operaciones que ejecutan nuestros pacificadores deben estar sustentadas en informes de inteligencia precisos a fin de reducir el riesgo de los mismos.

En el nivel estratégico de la ONU existe una gran cantidad de entidades y actores involucrados en la actividad de Inteligencia sobrecargando de información a quienes toman las decisiones. Se podrían establecer mejoras en los procedimientos y en la organización misma para que en este nivel se disponga de una sola oficina que se encargue de esta actividad haciéndola más eficiente. Sin embargo en el nivel Operacional y Táctico, la colección y análisis de información es mucho más fluida y centralizada en vista que existen dependencias que se encargan exclusivamente de estas actividades como son el JMAC, JOC, Inteligencia Militar (J-2 y U-2) y Policial.

JMAC es la principal dependencia que tiene una misión para la producción de Inteligencia, esta se nutre de diversas fuentes de información (civiles y militares). Es fundamental, para una adecuada implementación del mandato, que desde el inicio de la misión se establezcan claramente los procedimientos y los canales adecuados para compartir información. Es recomendable que se forme una “comunidad de inteligencia” con reuniones periódicas para hacer más eficiente esta actividad.

En el plano nacional es fundamental que en el Comando Conjunto, dentro del Departamento de Operaciones de Paz, conforme una oficina de Inteligencia que monitoree la situación de todas las misiones de paz (Grupos Armados, Situaciones de Seguridad, Crisis Humanitaria, entre otros) con la finalidad de tener una mejor apreciación de la zona

y que nuestro personal tenga un adecuado conocimiento de la situación operacional y táctica antes de ser desplegado; más aún si nuestros pacificadores constantemente son designados a cubrir puestos en misiones ubicadas en África Sub – Sahariana, que como podemos apreciar son las de más alto riesgo.

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Artículo 1º de la Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945.
2. Aunque podríamos inferir que para la planificación y ejecución de operaciones de Imposición de la Paz (peace enforcement) bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas se requiere de información de inteligencia.
3. Este documento describe los principios generales, los procedimientos y los parámetros que ha de seguir la actividad de Inteligencia en las Operaciones de Paz.
4. De acuerdo a nuestra doctrina, el Ciclo de Producción de Inteligencia tiene cuatro fases: Orientación del Esfuerzo de Búsqueda, Búsqueda de las Informaciones, Procesamiento de las Informaciones y Diseminación de Inteligencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Calatayud, J. (21 de Marzo de 2012). Armas procedentes de Libia alimentan los conflictos en África. Obtenido de El País: [https://el-pais.com/internacional/2012/03/21/actualidad/1332354830\\_075357.html](https://el-pais.com/internacional/2012/03/21/actualidad/1332354830_075357.html)
- St-Pierre, K. (2008). Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations. Ottawa: Pearson Peacekeeping Centre.
- DPKO. (2017). Peacekeeping Intelligence. New York: United Nations.
- DPKO. (2008). United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: ONU.
- DPKO. (2003). Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. New York: United Nations.
- ONU. (2014). United Nations Force Headquarters Handbook. New York: United Nations. 📄

Se propone que la Fuerza Aérea como responsable del Componente Aéreo de las Fuerzas Armadas integre la instrucción de vuelos sobre la base de una misma doctrina de empleo del poder aeroespacial, para incrementar las capacidades de los pilotos militares, simplificando procesos de instrucción, con un modelo educativo común, pero con los requerimientos específicos de cada institución.

## INTEGRACIÓN DE INSTRUCCIÓN DE VUELOS

PARA LA GENERACIÓN DE CAPACIDADES EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE PILOTOS MILITARES



It is proposed that the Air Force as responsible for the Air Component of the Armed Forces integrate flight instruction based on the same doctrine of employment of aerospace power, to increase the capabilities of military pilots, simplifying training processes, with a common model of education, but with the specific requirements of each institution.



**Coronel FAP  
Antonio García  
Falckenheiner**

*Oficial de Enlace de la Fuerza Aérea Peruana en la 12va Fuerza Aérea de los Estados Unidos, Base Aérea Davis-Monthan, Tucson, Arizona.*

*Ha servido como piloto operacional, de seguridad, de prueba e instructor de vuelo desde 1994 hasta el 2016. Cuenta con Curso de Comando y Estado Mayor Conjunto/Combinado, Norfolk, Virginia. Diplomado "Gestión Estratégica de Recursos Humanos" por la U. San Ignacio de Loyola. Seminario Conjunto/Combinado de Doctrina Aérea, Fuerza Aérea Argentina (FAA). Programa de Alto Mando por la Escuela Superior de Guerra Aérea y Maestría en Gestión Pública por la U. N. de San Marcos.*

*Ha sido Jefe de la División Operaciones Conjuntas/Combinadas del Comando Operacional Aéreo, Director de la Escuela de Formación de Pilotos N° 51, ha ejercido la docencia en las Escuelas Superiores de Guerra Aérea, Guerra Naval y la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas.*

García, A. (2019).  
"Integración de instrucción de vuelos para la generación de capacidades en la formación y desarrollo de pilotos militares".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 24-34.

## INTRODUCCIÓN

La aviación militar en el Perú nació en 1919 a raíz de lo observado en la 1ra Guerra Mundial, los ejércitos y marinas supieron reconocer las enseñanzas en los campos de batalla y Verdún<sup>1</sup> fue el "laboratorio" y "el Somme,"<sup>2</sup> el centro de estudios, donde se realizó la síntesis de los experimentos del laboratorio, se comenzó la cimentación de las grandes flotas aéreas al final de la guerra y se codificó la reglamentación de su empleo en campaña".

Inicialmente después de la 1ra Guerra Mundial, la aviación militar llegó a ser una fuerza auxiliar dentro del ejército y la marina. Después de cuatro años de guerra se pudo sacar importantes conclusiones acerca de su empleo en la guerra y empezar a hacer una doctrina aérea táctica, también nació la guerra aérea tal cual la terrestre y naval tenían su espacio e intervino en todos los combates con el objetivo de lograr la supremacía aérea.

La aeronáutica militar después de la guerra dio dos grandes lecciones: en la aviación, al lograr técnicas de vuelo, construcción y doctrina de empleo; y la aeronáutica en general al visualizar el darle una única dirección y así poder desarrollar una política aérea común y poder ser empleada en la paz y la guerra.

Esto dio a entender que una capacidad militar apropiada tenía que tener una aviación militar constituida y que el resultado en su empleo derivaba en gran parte en la eficacia de su acción.

**PALABRAS CLAVE:** COMPONENTE AÉREO, PODER AERESPACIAL, CAPACIDADES MILITARES CONJUNTAS, DOCTRINA AEROSPACIAL, INTEGRACIÓN, OPERACIONES/ACCIONES MILITARES INTEGRADAS.

**KEYWORDS:** AIR COMPONENT, AEROSPACE POWER, JOINT MILITARY CAPABILITIES, AEROSPACE DOCTRINE, INTEGRATION, INTEGRATED MILITARY OPERATIONS / ACTIONS.



Esto dio lugar a que exista mucho material y personal dedicados a la aviación militar y civil disponible y el estado peruano en 1919 da el primer paso para el origen de la aviación militar, creando el 28 de enero el “SERVICIO DE AVIACIÓN MILITAR”, a pedido de la Dirección de Ingeniería del Ejército, para el estudio, adquisición y reparación de aparatos aeronáuticos, con el fin de dar instrucción y movilización de personal; así funcionar para el adiestramiento del personal y en el empleo de escuadrillas aéreas.

El 26 de enero de 1920 se crea el “CUERPO DE AVIADORES NAVALES”, los cuales se encargaron de el manejo y conservación del material e hidroaviones, creando la Escuela de Hidro aviación en la Estación de la Isla San Lorenzo.

El 23 de julio de 1922 se realiza la fundación de la Base Aérea Las Palmas.

El 27 de noviembre de 1923 fue inaugurado el aeródromo “Jorge Chávez” donde se inaugura también la Escuela de Aviación Militar “JORGE CHAVEZ” en un esfuerzo de tener la instrucción de la aviación militar.

El 09 de diciembre de 1928 el Ministro de Marina, Contralmirante A. Loayza, según memoria anual de aquel entonces refirió que la primera línea de la República había sido la Marina; pero que debido al desarrollo de la aviación, este había adquirido gran importancia, habiendo llegado a ser un arma poderosa y eficiente, y que no se puede separar la aviación de la defensa primaria, así mismo declara que las actividades marítimas y aeronáuticas están ligadas en tiempos de guerra, además que es natural que sea esta coordinación en tiempos de paz y bajo un solo comando.

El Cuerpo de Aviación del Perú se creó el 20 de mayo de 1929 como el tercer Instituto Armado en el Perú, en 1936 fue denominado Cuerpo Aeronáutico del Perú (CAP) y el 18 de julio de 1950 con Decreto Ley N°11471 se designó a lo que ahora es la Fuerza Aérea del Perú.<sup>3</sup>

Al crearse el Cuerpo de Aviación del Perú, el Gobierno dispuso que la aviación de la Marina y

Ejército se desactivaran, esto ocurrió hasta el año de 1964 (Marina) y 1973 (Ejército).

El 10 de Mayo de 1966 con la Ley N°16126 se declara Héroe Nacional al Capitan FAP Jose Quiñones Gonzales en fecha 23 de Julio como “Día de la Aviación Militar”.

La Constitución Política del Perú en su Artículo N°165 establece que la Fuerza Aérea del Perú es parte de las Fuerzas Armadas y la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa,<sup>4</sup> señala que la Fuerza Aérea es la encargada de la preparación, educación, capacitación, organización, mantenimiento y equipamiento del componente aéreo de las Fuerzas Armadas, así como también lo dice la Ley de la Fuerza Aérea del Perú<sup>5</sup> dentro de sus funciones, la Fuerza Aérea es la que dirige las actividades correspondientes al Poder Aéreo.

De acuerdo a las normas antes prescritas, la Fuerza Aérea tiene dentro de su organización la ahora Escuela de Formación de Pilotos N°51 (Antes Grupo Aéreo N°51, Base Aérea CAP FAP Renán Elías Olivera, San Andrés, Pisco), con tradición y prestigio desde su creación (20 Febrero 1964) en la instrucción de los nuevos pilotos militares de la FAP en los cursos, primarios, básicos y avanzados en las especialidades de transporte, helicóptero y caza con medios aéreos<sup>6</sup> para cada tipo de curso de vuelos es una unidad descentralizada ejecutora de vuelos de Instrucción y Entrenamiento de gran flexibilidad al poder desenvolverse en cualquier lugar del país con la facilidad de volar en las diferentes Bases Aéreas<sup>7</sup> y la propia flexibilidad del arma aérea en su despliegue.

Para el Empleo del Poder Aeroespacial, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, es el encargado del planeamiento y ejecución de operaciones conjuntas y combinadas con los medios aéreos de las FF.AA. regulada a través de la Ley del CCFFAA,<sup>8</sup> siendo una de sus funciones la de lograr asegurar la interoperabilidad, accionar y entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas. Bajo esta premisa, siendo la Fuerza Aérea del Perú la encargada de la preparación, educación, capacitación, organización, mantenimiento y equipamiento del componente aéreo de las Fuerzas Armadas.



La Fuerza Aérea del Perú como Componente Aéreo de las Fuerzas Armadas, apoya en atender las cinco Demandas del Estado; Defensa y Seguridad, Control del Orden Interno, Defensa Civil (SINAGERD),<sup>9</sup> el Desarrollo Económico y Social y el Apoyo a la Política Exterior. Estos Roles Estratégicos se establecen mediante las seis Capacidades Militares Conjuntas<sup>10</sup> estas se aplican en la Misión de la Fuerza Aérea del Perú, que con sus Propias Capacidades Fundamentales,<sup>11</sup> contribuyen a atender las Demandas del Estado.

Las Capacidades Fundamentales de la Fuerza Aérea se materializan a través operaciones y acciones militares en el ámbito aeroespacial, donde se ejecutan operaciones contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID), contra la minería ilegal, en apoyo a las Acciones Militares del VRAEM, en operaciones SAR y CSAR,<sup>12</sup> contra desastres naturales en apoyo al SINAGERD, Puentes Aéreos, Evacuaciones Aeromédicas, en vuelos de Acción Cívica, vuelos de apoyo a Entidades del Estado, en el desarrollo de la Industria Aeronáutica, apoyo a Desastres Naturales Internacionales, Ferias Internacionales de Aviación, Apoyo a Operaciones de Paz, Antártida, y en tiempos de guerra, realizar Operaciones Militares para mantener la superioridad aérea, por tanto al amparo de las normas legales vigentes, se establece claramente todo lo que concierne al mando, control y operaciones del Componente Aéreo para que exista uniformidad en las actividades comunes y conjuntas entre las Fuerzas Armadas de acuerdo a Ley.

Todo este tipo de operaciones, en el entrenamiento y el empleo, en las acciones militares en el frente interno y operaciones militares en el frente externo, ya sea en operaciones independientes, conjuntas, combinadas, conjunto/combinadas o integradas, la Fuerza Aérea del Perú instruye a los nuevos pilotos militares en la Doctrina Aeroespacial Conjunta y el uso del avión como arma para su empleo eficiente.

## SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La aviación militar de instrucción cuenta con una diversidad de aeronaves,<sup>13</sup> donde cada instituto formula su doctrina y ejecuta, curso en

tierra, vuelos de instrucción y entrenamiento, en tal sentido los niveles de instrucción de los diferentes pilotos militares tienen diferentes Curvas de Aprendizaje y Líneas de Tiempo de acuerdo al tipo de aeronaves utilizadas.

La instrucción de los pilotos militares en los Institutos Armados es realizada en forma independiente, cada uno tiene sus propias regulaciones, medios aéreos, instructores y formas de enseñanza, también se forman pilotos en otros países en gestiones de intercambio, convenio o pago de un servicio de instrucción recibiendo otras doctrinas e instrucción.

En los Institutos Armados sus respectivas unidades aéreas, se encuentran desconectadas entre sí, porque se instruyen, entrenan y emplean en forma independiente de acuerdo a sus iniciativas propias, sin unidad de doctrina, con material de vuelos diferente, personal de distinta procedencia y formados en diferentes escuelas y falta de homogeneidad en la preparación teórica y práctica, los cuales en el empleo están obligados a desenvolverse dentro de los principios estratégicos y tácticos únicos de la defensa nacional.

En la actualidad dicha circunstancia ocasiona que no exista uniformidad y estandarización de los procedimientos generales y específicos en el empleo del poder aéreo, no liderando la doctrina aeroespacial como Componente Aéreo de las Fuerzas Armadas de acuerdo a Ley, esto puede producir falta de eficacia e inclusive incidentes y accidentes en acciones y operaciones militares en su empleo independiente, conjuntas, combinadas, conjunto/combinadas o integradas.

## CURVAS DE APRENDIZAJE

Una Curva de Aprendizaje describe el grado de éxito obtenido durante la instrucción en un transcurso de tiempo, en el aprendizaje complementario es donde se aplica la curva de aprendizaje ya que depende de varios factores, que son: la calidad del material a utilizar, las técnicas y doctrina a utilizar, y la capacidad de comprensión del alumno piloto.



Una operación toma un tiempo determinado antes que el alumno piloto logre la coordinación física y mental que le permita actuar sin demora o duda del procedimiento, este periodo y el nivel relacionado de aprendizaje es lo que forma la curva de aprendizaje.

## PROCEDIMIENTO ANALÍTICO

El poder medir el trabajo de un piloto, requiere de un programa confiable y un costo predeterminado, donde va a depender de la exactitud con que se puede pronosticar y organizar la cantidad y tipos de vuelos que logren esa destreza. Cualquier profesional que esté interesado en el estudio del comportamiento humano va a reconocer que, para lograr el aprendizaje, este depende del tiempo como un factor, y el desarrollo de las capacidades como otro. Esta curva de aprendizaje tiene dos factores, el Tiempo y las Capacidades.

## TIEMPO

Reflejado es semanas y meses en los que el alumno piloto se va a ver involucrado en los cursos de tierra<sup>14</sup> del avión como en los cursos de vuelos.<sup>15</sup> El tiempo es importante porque da la pauta de la continuidad de vuelos en un tiempo previsto y determinado, así mismo mantiene la continuidad entre las diferentes promociones que vuelan, se puede tener una fecha determinada donde se tendrá un resultado con la obtención de un nuevo piloto militar, se puede proyectar la parte operativa de la fuerza con la proyección de pilotos militares para los diferentes sistemas de armas,<sup>16</sup> se puede proyectar el tiempo de mantenimiento de las aeronaves para darle continuidad a los vuelos de instrucción.

## CAPACIDADES

El objetivo es lograr que el alumno piloto se gradúe como Piloto Militar con las competencias necesarias para el cumplimiento de las diferentes tareas que tiene el Componente Aéreo de las Fuerzas Armadas en el Frente interno y externo en operaciones y acciones militares las cuales puedan ser independientes, Conjuntas, Combinadas, Conjuntas-Combinadas o Integradas (con la PNP).

Los Institutos Armados tienen diferentes Programas de Vuelos que abarca diferentes Cursos (Curso Primario/Básico, Básico/Avanzado, Avanzado/Especialidad). Se puede apreciar en detalle las diferencias en tiempos y capacidades para la entrega de un piloto militar con las competencias dentro de los estándares militares en el conocimiento y habilidades propias de un aviador militar en las diferentes especialidades (Transporte, Helicóptero, Caza), así mismo la Curva de Aprendizaje está separada en Ala Fija<sup>17</sup> y Ala Rotatoria<sup>18</sup> a fin de que se pueda apreciar la comparación real entre los institutos armados.

En la Barra de Capacidades se puede apreciar las competencias que el alumno va obteniendo con los diferentes programas de vuelos, esto se ve reflejado con la aeronave de instrucción a fin de que sea la adecuada para su empleo en la propia instrucción.

La Fuerza Aérea del Perú, para la instrucción de sus Oficiales Alumnos tiene una base aérea (Escuela de Formación de Pilotos N°51 – EFOP), dedicada exclusivamente en esta misión desde 1964. La FAP tiene un Programa de Vuelos, que se divide en Cursos (Primario, Básico, Avanzado) en el que está separado por Escuadrones Aéreos que tienen un grupo de pilotos de diferentes especialidades que son los instructores y dan el Curso en Tierra y curso de vuelos en la Base Aérea de Pisco y en otras Bases Aéreas y Unidades Aéreas de la FAP a fin de contribuir al conocimiento de los diferentes terrenos y meteorología que tenemos en el País (costa, sierra y selva), para la adaptación a las diferentes condiciones, en cada programa de instrucción se tiene una aeronave de ala fija o rotatoria prevista con las capacidades esenciales a lo que el alumno piloto necesita en su progresión de vuelos.

## CURSO PRIMARIO

Realizado en el Escuadrón Primario puede tomar entre 6 y 10 meses el concluirlo, dependiendo la cantidad de Oficiales alumnos que ingresen a volar.

Es Realizado en los Aviones ZLIN Z-242 de Fabricación Checa, es un avión monomotor, a pistón, avión acrobático, con instrumentos de navegación completos, con capacidad para nocturno y formación, con capacidad de poder lanzarte en paracaídas.



Los Oficiales Alumnos se instruyen en las nociones básicas del vuelo, realizan vuelos de acrobacia en la fase de contacto, realizan vuelo por instrumentos básicos y avanzados, realizar vuelos en formación básica, navegación básica y nocturno con instrumentos. Vuelan normalmente en la costa peruana en las diferentes bases de la FAP (Pisco, Las Palmas, Piura).

Al término de este programa normalmente se definen los pilotos que continúan el Curso Básico en ala fija y los que continúan en ala rotatoria en el escuadrón Básico correspondiente.

## CURSO BÁSICO

Realizado por el Escuadrón Básico de ala fija, puede tomar entre 8 y 12 meses el concluirlo, dependiendo la cantidad de Alumnos pilotos que lleguen del curso primario a volar.

Es realizado en los aviones KT1-P “Torito”, esta es una aeronave de instrucción básica, avanzada y de ataque ligero, de prestaciones militares, con motor turbohélice, cabina presurizada, con cabina digital, asiento de eyección 0/0, con capacidad de vuelo nocturno y NVG,<sup>19</sup> armamento convencional con sistema de armamento de precisión.

El piloto alumno tiene un curso en tierra en inglés, recibe la doctrina aeroespacial y capacidades de la aeronave, así mismo, la Escuela de Formación de Pilotos tiene un simulador de vuelo donde el Alumno Piloto recibe instrucción como parte previa a su instrucción de vuelos, mejorando su adaptación inicial al avión y también es empleado en las diferentes Fases de vuelo.

El piloto vuela en un avión con las prestaciones de un avión militar de combate, con cabina presurizada, asiento de eyección, sistema de oxígeno en la máscara de vuelo, equipo anti-G<sup>20</sup> para poder soportar hasta +7 Gravedades positivas.

El Oficial Alumno vuela todas las maniobras acrobáticas básicas y avanzadas, instrumentos básicos y avanzados, vuelos de formación, navegación por contacto e instrumentos a mediana y gran al-

tura, nocturno, ya el alumno piloto aprende a utilizar el avión como un arma y empiezan las fases de navegación táctica, formación táctica, polígono aire/ tierra básico.

En este curso los alumnos pilotos se reciben como Pilotos Militares con las competencias para poder continuar en la parte avanzada y poder concluir satisfactoriamente como piloto de transporte o caza.

## Curso Avanzado de Especialidad de Helicóptero

Para su instrucción en Ala rotatoria utiliza el helicóptero Schweizer S-300 en el cual solo puede realizar instrucción primaria o básica debido a la propia performance y capacidad del helicóptero, es solo para dos personas, es monomotor, tiene instrumentos de navegación básicas, solo es por contacto, su techo de servicio es limitado y puede ser volado nocturno por contacto y NVG. Tienen un promedio de instrucción de 7 ½ meses en esta aeronave.

## Curso Avanzado Especialidad de Caza

Realizado por el Escuadrón Avanzado de ala fija, puede tomar entre 6 y 8 meses el concluirlo, dependiendo la cantidad de Alumnos pilotos que lleguen del curso básico a volar.

Es realizado en los aviones KT1-P “Torito”, este avión ya descritas las performances como avión militar avanzado sirve para continuar incrementando la instrucción y el conocimiento en la especialidad de caza.

El Oficial Alumno ya opera el avión como arma y realiza todas las maniobras acrobáticas avanzadas, instrumentos avanzados, vuelos de formación básico y avanzado, navegación por contacto e instrumentos a baja y mediana altura, nocturno visual/ instrumental, navegación nocturna, vuelo con NVG, Polígono de aire/tierra táctico y maniobras básicas de combate aéreo.

En este curso los alumnos pilotos se reciben como Pilotos de Caza con las competencias operativas para poder continuar volando otras aeronaves



de combate de mediana performance y gran performance en las diferentes unidades aéreas de la FAP y cumplir con las diferentes misiones que cumplen éstas para el frente interno y externo.

## CONCLUSIONES

Si se integra la instrucción de vuelos estandarizando procesos sobre la base de una misma doctrina de empleo del poder aeroespacial, se incrementará la generación de capacidades en la formación y desarrollo de los pilotos militares de las Fuerzas Armadas.

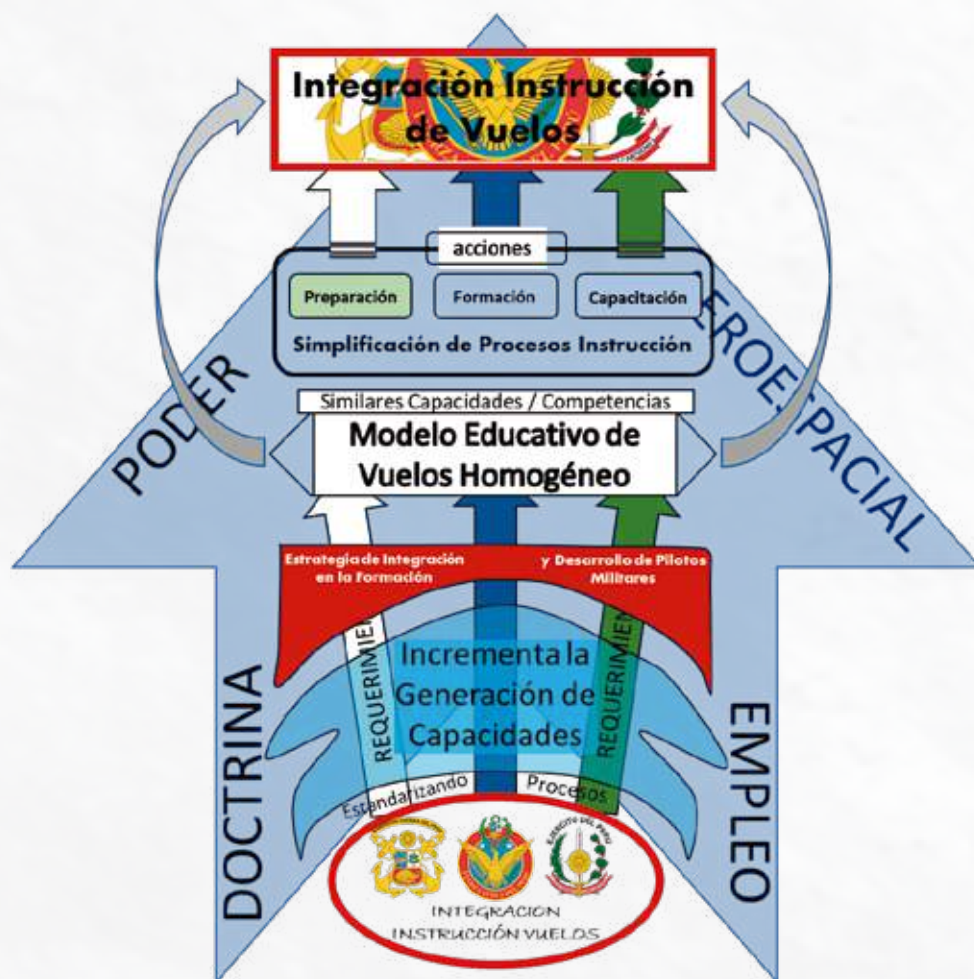
Al desarrollar una estrategia de integración en la formación y desarrollo de Pilotos Militares basado en la generación de Capacidades de acuerdo con los requerimientos de cada Institución entonces se logrará una Integración de la Instrucción de vuelos.

Al contar con una propuesta de simplificación de procesos en la instrucción de pilotos militares para las acciones de preparación, formación, capacitación del Componente Aéreo de las Fuerzas Armadas, se logrará una Integración de la Instrucción de vuelos de los Pilotos Militares de las Fuerzas Armadas.

Contar con un modelo educativo de vuelos homogéneo con competencias y capacidades similares para los pilotos militares de las Fuerzas Armadas se logrará la Integración de la Instrucción de vuelos.

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. La batalla de Verdún fue la batalla más larga de la Primera Guerra Mundial y la segunda más sangrienta, tras la batalla del Somme. En ella se enfrentaron los ejércitos francés y alemán,



Cuadro que esquematiza las conclusiones.



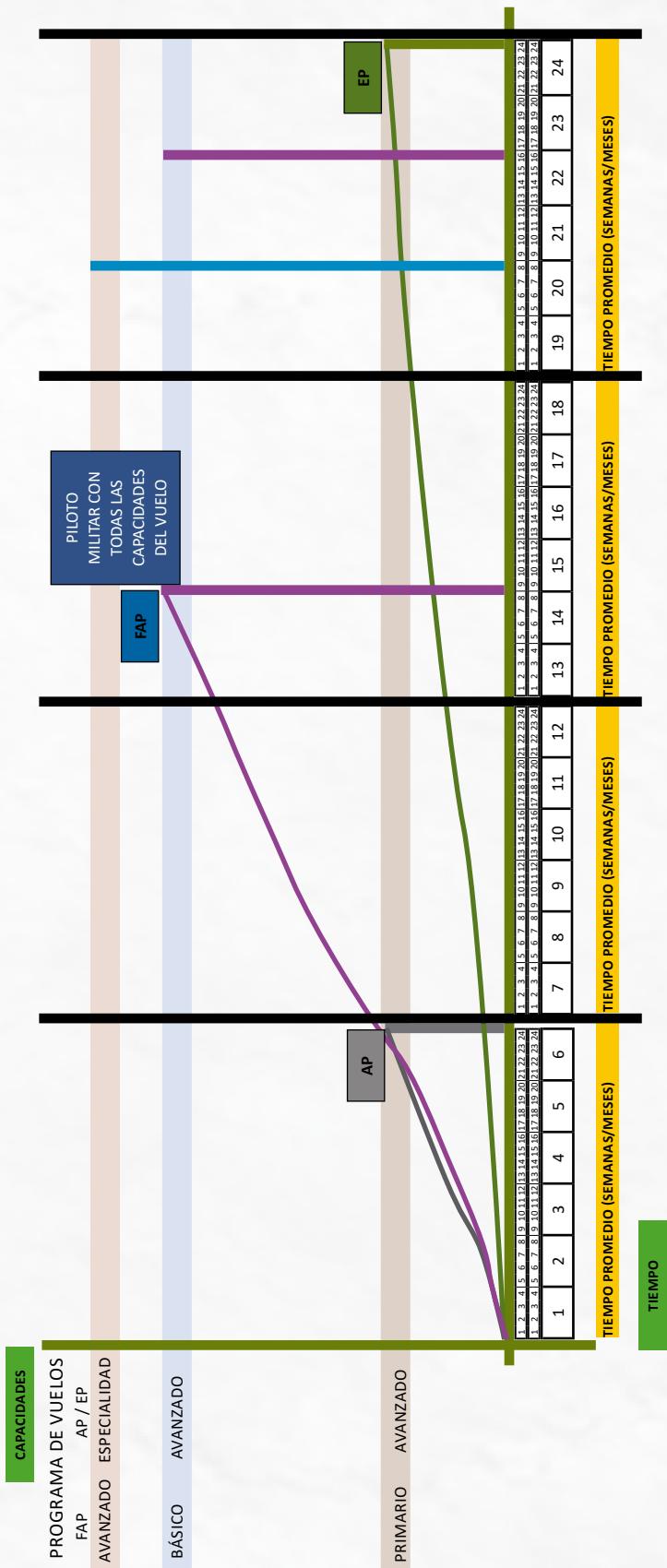
entre el 21 de febrero y el 19 de diciembre de 1916, alrededor de Verdún, en el nordeste de Francia. Los alemanes poseían la supremacía aérea, con 168 aviones en la zona, la mayor concentración de aviones en la historia hasta ese momento.

2. Batalla de Somme. Batalla de la Primera Guerra Mundial en donde lucharon los ejércitos aliados de Gran Bretaña y Francia contra el Ejército Alemán. Tuvo lugar en las inmediaciones del río Somme, cerca de Picardía, Francia y se combatió desde 1 julio al 18 de noviembre de 1916. La Batalla del Somme fue la segunda batalla más larga de la Gran Guerra y donde se libraron los combates más encarnizados con grandes actos de heroísmo de ambas partes. [https://www.ecured.cu/Batalla\\_de\\_Somme](https://www.ecured.cu/Batalla_de_Somme)
3. De la Jara, Carlos A. Coronel FAP (r), Historia Aeronáutica del Perú, Tomo II, 20 Julio 1977, Editoriales Unidas S.A. pág. de 541 al 545.
4. Congreso de la Republica, Ley N°29605, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, 21 octubre 2010.
5. Casa de Gobierno, Decreto Legislativo N°1139 Ley de la Fuerza Aérea, 09 diciembre 2012.
6. Aviones: KT1-P Torito, Zlin-323, helicóptero: S-300 Schweizer.
7. Grupo Aéreo N°11 (Talara), Grupo Aéreo N°7 (Piura), Grupo Aéreo N°6 (Chiclayo), Grupo Aéreo N°4 (La Joya), Grupo Aéreo N°2 (Vitor), Grupo Aéreo N°42 (Iquitos), Base Aérea Las Palmas (Lima), Base Aérea de Puerto Maldonado (BAMAL), Agrupación Aérea de Tarapoto (AGRAT), Ala Aérea N°2 (El Callao), Ala Aérea N°3 (Arequipa).
8. Casa de Gobierno, Decreto Legislativo N°1136 Ley del CCFFAA, 09 diciembre 2012.
9. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (Ley N°29664, Ley que crea el SINAGERD).
10. Ministerio de Defensa, Resolución Ministerial N° 1490-2016 - DE/CCFFAA, Comando y Control Integrado, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento, Respuesta Eficaz, Proyección y Supervivencia, Soporte Logístico Integrado, Protección de la Fuerza. 14 diciembre 2016.
11. Doctrina Básica de la Fuerza Aérea del Perú, Control Aeroespacial, Precisión en las Operaciones Militares, Precisión en las Acciones Militares, Dominio del Ambiente de la Información, Movilidad Aérea Eficaz, Apoyo y Sostenimiento de la Fuerza en Combate. Pág. 62, 12 Febrero 2014.
12. SAR=Search and Rescue, CSAR=Combat Search and Rescue.
13. Aviación Militar de Instrucción (C-206, C-182, C-152, C-172, T-34).
14. Curso de tierra: Instrucción teórica de la ingeniería y procedimientos de la aeronave a volar, incluyen prácticas y exámenes eliminatorios, también puede incluir vuelos en simulador.
15. Curso de vuelo: Es la instrucción en vuelo después de haber aprobado satisfactoriamente el curso en tierra. Es una instrucción progresiva y constante, es de tipo eliminatorio si es que el alumno piloto no cumple con los estándares para cada vuelo de acuerdo a un flujograma preestablecido para cada aeronave.
16. Sistema de armas: Es una aeronave militar que es considerada un arma aérea, en la Fuerza Aérea es empleado por pilotos militares calificados en esa aeronave y pueden trabajar en combinación con otras aeronaves similares o distintas y otros sensores en tierra o en el aire, dependiendo del tipo de aeronave y misión a realizar.
17. Ala Fija: denominado aeroplano, con mayor densidad que el aire, dotado de alas y un espacio de carga y capaz de volar por ninguno, uno o más motores.
18. Ala Rotatoria: es una aeronave de alas giratorias (hélices), en la cual las fuerzas de sustentación se logran mediante el giro de alas o palas, que forman parte del rotor, alrededor de un eje fijo.
19. NVG, Night Vision Globes, Lentes de Visión Nocturna, utilizados para vuelos militares.
20. Anti-G: Parte del equipo personal de vuelo del piloto, es un traje para evitar que la sangre baje a la parte inferior del cuerpo, este se conecta con el avión, y al ejercer las gravedades, este se infla automáticamente y ajusta la presión del estómago y piernas del piloto, esto va acompañado con otras técnicas para evitar el desmayo cuando se ejercen gravedades. 📖



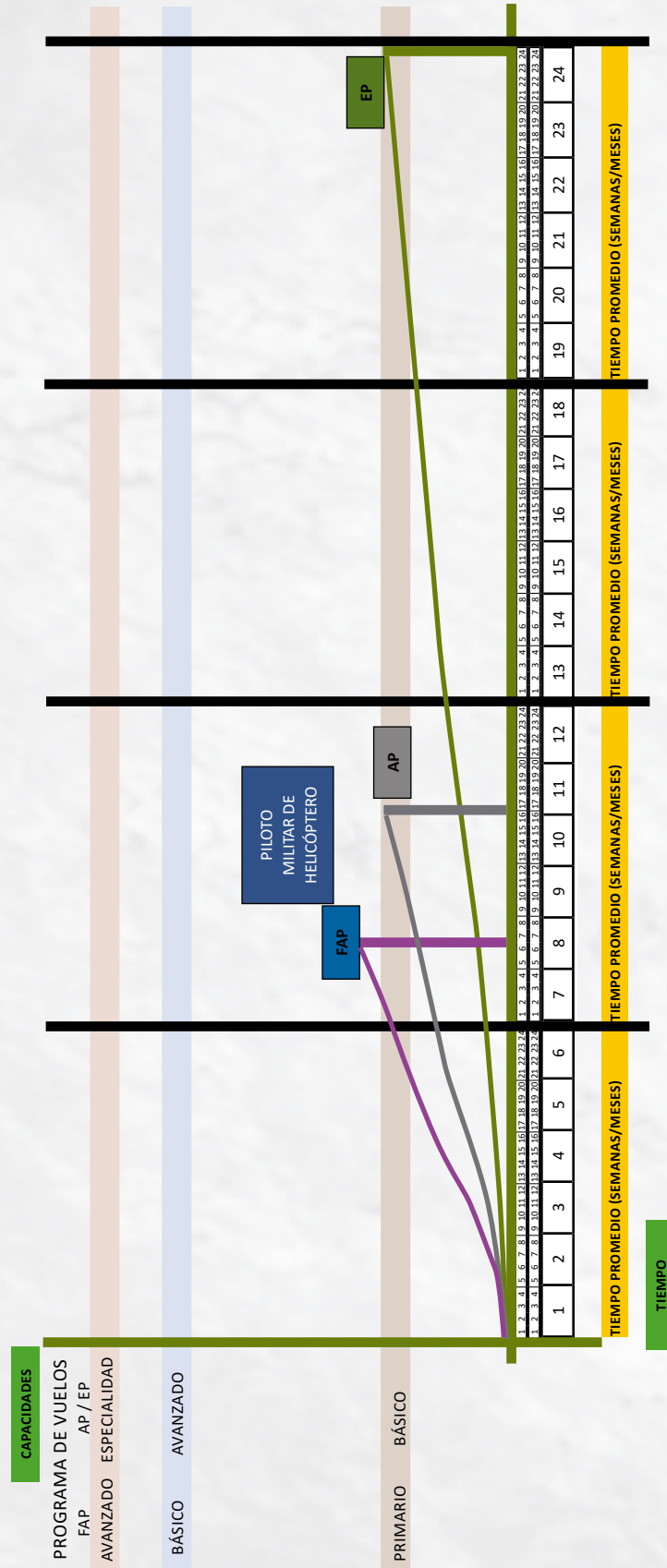


CURVA DE APRENDIZAJE / CAPACIDADES VS TIEMPO PROMEDIO / TRES FUERZAS ARMADAS





## CURVA DE APRENDIZAJE ALA VARIABLE / CAPACIDADES VS TIEMPO PROMEDIO / TRES FUERZAS ARMADAS



El presente artículo describe el Diseño Operacional, metodología de estructuración de problemas que busca plantear una imagen amplia de la situación a enfrentar como paso previo al planeamiento. Se describe su importancia y casos de problemas complejos que dificultan la formulación de cursos de acción. Se toman casos de aplicación en Fuerzas Armadas a nivel mundial y se plantea su relevancia como herramienta de ayuda para la planificación ante los Roles Estratégicos en la realidad nacional.

## DISEÑO OPERACIONAL: UNA PODEROSA HERRAMIENTA ANTE ESCENARIOS COMPLEJOS



This article describes Operational Design as a methodology to structure problems in order to get a wide understanding of the situation before the planning. It describes its importance and provides examples of complex cases that make difficult the formulation of courses of action. It takes application cases in the military around the world, and states its relevance as a tool to support planning in the Strategic Roles of the national reality.



**Comandante FAP  
Guillermo Omar  
Gonzáles Cucho**

*Ingeniero Electrónico egresado de la Escuela de Oficiales, graduado de los Programas Táctico y de Comando y Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra Aérea. Máster en Arte y Ciencia Operacional Militar por la Universidad del Aire de los Estados Unidos. Ingeniero Electrónico por la Universidad Ricardo Palma y miembro del Colegio del Ingenieros del Perú, con experiencia en investigación y desarrollo de proyectos de simulación y sistemas aéreos no tripulados. Ha ejercido la docencia en la Escuela de Inteligencia, Escuela de Oficiales y Escuela Superior de Guerra Aérea. Posee la condecoración Medalla al Mérito Mayor General FAP Armando Revoredo Iglesias por la Causal Esfuerzo Intelectual en los grados de Oficial, Caballero y Comendador. Actualmente es Sub Director del Centro de Investigación y Desarrollo de Proyectos de la Fuerza Aérea del Perú.*

Gonzáles, G. (2019).  
"Diseño Operacional: una poderosa herramienta ante escenarios complejos".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 36-42.

**E**l presente artículo presenta al Diseño Operacional como una ayuda al planeamiento a todo nivel ante realidades que requieren un mayor análisis por la cantidad de actores involucrados y el creciente compromiso de la población como actor de primer orden. Su mayor fortaleza es que estimula el pensamiento crítico para poder generar respuestas ante realidades que se caracterizan por su naturaleza compleja como las que enfrentan las Fuerzas Armadas en el siglo XXI.

Como punto de partida, es necesario diferenciar a este último término ("complejo") de "complicado": mientras que una realidad compleja está conformada por una gran cantidad de elementos con muchas conexiones (tanto visibles como invisibles) entre sí que la hacen impredecible, una realidad complicada es aquella que presenta dificultad, pero sobre la que se cuenta con métodos para poder parametrizarla y aplicarle reglas predictivas. Una realidad complicada por ejemplo era el llevar un vehículo al espacio: tomó tiempo desarrollar el conocimiento y los modelos físico-matemáticos, pero finalmente fue posible y el conjunto de reglas hallado permite repetir la solución. Por otro lado, un ejemplo de realidad compleja es la amenaza del cambio climático a nivel mundial: mientras que por un lado se busca cambiar los hábitos de vida de la población, se debe además intervenir para la recuperación de ecosistemas diferentes por cada zona geográfica. No existe una receta única que funcione. De estos ejemplos vemos que cada día contamos con mejores herramientas tecnológicas para

**PALABRAS CLAVE:** DISEÑO OPERACIONAL, ARTE OPERACIONAL, ROLES ESTRATÉGICOS, PLANEAMIENTO, CURSO DE ACCIÓN, PROBLEMA, SITUACIÓN, COMPLEJIDAD, ESTRUCTURACIÓN.

**KEYWORDS:** OPERATIONAL DESIGN, OPERATIONAL ART, STRATEGIC ROLES, PLANNING, COURSE OF ACTION, PROBLEM, SITUATION, COMPLEXITY, STRUCTURING.



ayudarnos a resolver realidades complicadas, con computadoras muy avanzadas e información disponible de múltiples fuentes, sin embargo, estos mismos recursos son insuficientes ante realidades complejas si no se entrena a la mente de las personas para adaptarse a lo desconocido y realizar el análisis de sus principales elementos.

## QUÉ ES EL DISEÑO OPERACIONAL

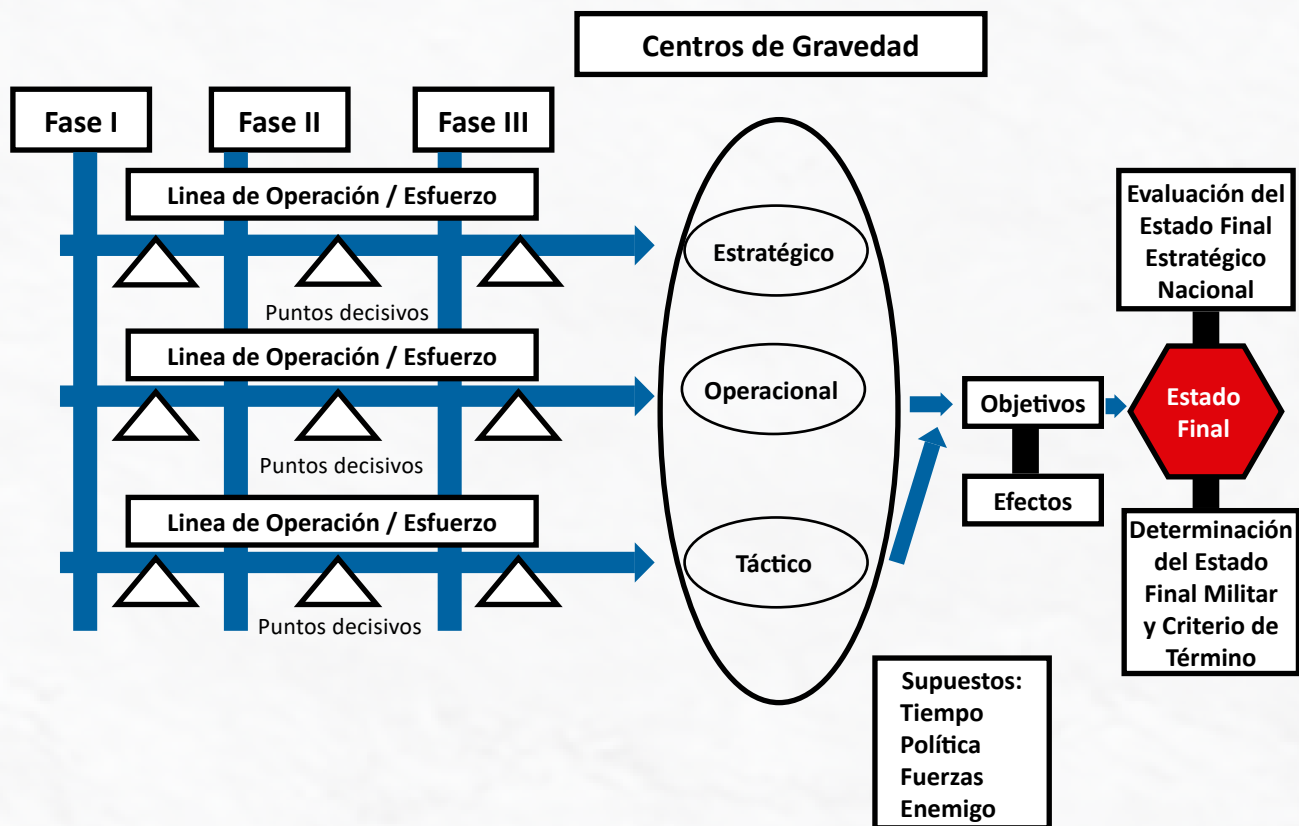
El Diseño Operacional es una metodología de estructuración de problemas que busca brindar una comprensión amplia de la realidad que enfrenta una fuerza militar como marco para la generación de cursos de acción (COA). Para ello, mediante el enlace de puntos decisivos, en líneas de operación y esfuerzo se busca aplicar un análisis de sistemas que permita afectar los centros de gravedad del oponente. A diferencia de los métodos de planeamiento, su resultado no es un documento sino un

mapa conceptual o cognitivo que permite orientar permanentemente al equipo planificador, así como comunicar la situación a colaboradores externos a la organización militar.

En el modelo presentado en la Figura 1 se tienen:

- Puntos decisivos: lugares geográficos, eventos clave específicos, factores críticos o funciones que, cuando se actúa sobre ellos, permiten a los comandantes ganar una marcada ventaja sobre un adversario o contribuyen materialmente al éxito. Los puntos decisivos ofrecen un mecanismo para afectar un centro de gravedad protegido.
- Líneas de operación: describen y conectan una serie de acciones decisivas que llevan a controlar un objetivo geográfico u orientado a fuerzas.
- Líneas de esfuerzo: conectan múltiples tareas y misiones usando la lógica de causa-efecto para

FIGURA 1. MAPA COGNITIVO DE DISEÑO OPERACIONAL



Tomado de Reilly, Operational Design. Traducción del autor



enfocar el esfuerzo a establecer condiciones operacionales y estratégicas.

En el caso de las líneas de operación y esfuerzo, ayuda a diferenciarlas al considerar que las de operación se enfocan a objetivos militares (ocupación de terreno, neutralización de capacidades o instalaciones, etc.) mientras que las de esfuerzo se enfocan en aquellos que no siendo esencialmente militares pueden ser afectados con recursos militares (superioridad de la información, recuperación de servicios públicos esenciales, etc.).

El Diseño Operacional no reemplaza al Arte Operacional, sino que por el contrario es su principal colaborador al darle un marco de referencia donde aplicar el ingenio y la creatividad. Sin arte operacional, la guerra sería un conjunto de enfrentamientos desconectados, con capacidad de desgaste mutuo relativo, única medida del éxito o fracaso.<sup>1</sup> Los conceptos de Diseño no buscan desplazar los conceptos clásicos y tradicionales, sino más bien abarcarlos en un contexto más amplio para las actuales condiciones de gran incertidumbre.<sup>2</sup>

Por otro lado, existe distinción entre diseño y planeamiento pues, aunque ambas actividades procuran formular posibles soluciones, son cognitivamente diferentes. El planeamiento aplica procedimientos establecidos para resolver problemas ya comprendidos dentro de un marco aceptado. En el diseño se cuestiona la naturaleza de un problema, para concebir un marco para resolver ese problema.<sup>3</sup>

Cabe resaltar que a nivel regional se cuenta con literatura reciente referida al tema en Argentina y Chile, además de la generada en Estados Unidos como lugar de origen. En el Perú, el General Longa presentó en 2015 un diseño operacional para el VRAEM aplicando su experiencia así como los nuevos conceptos, con el propósito de crear una herramienta que ayude a la continuidad de esfuerzos.<sup>4</sup>

## POR QUÉ ES IMPORTANTE

Para una mejor comprensión de la diferencia en la complejidad de escenarios que enfrentan las

Fuerzas Armadas hoy en día se pueden tomar tres clases de problemas y hacer una analogía con los casos que podría enfrentar un médico:

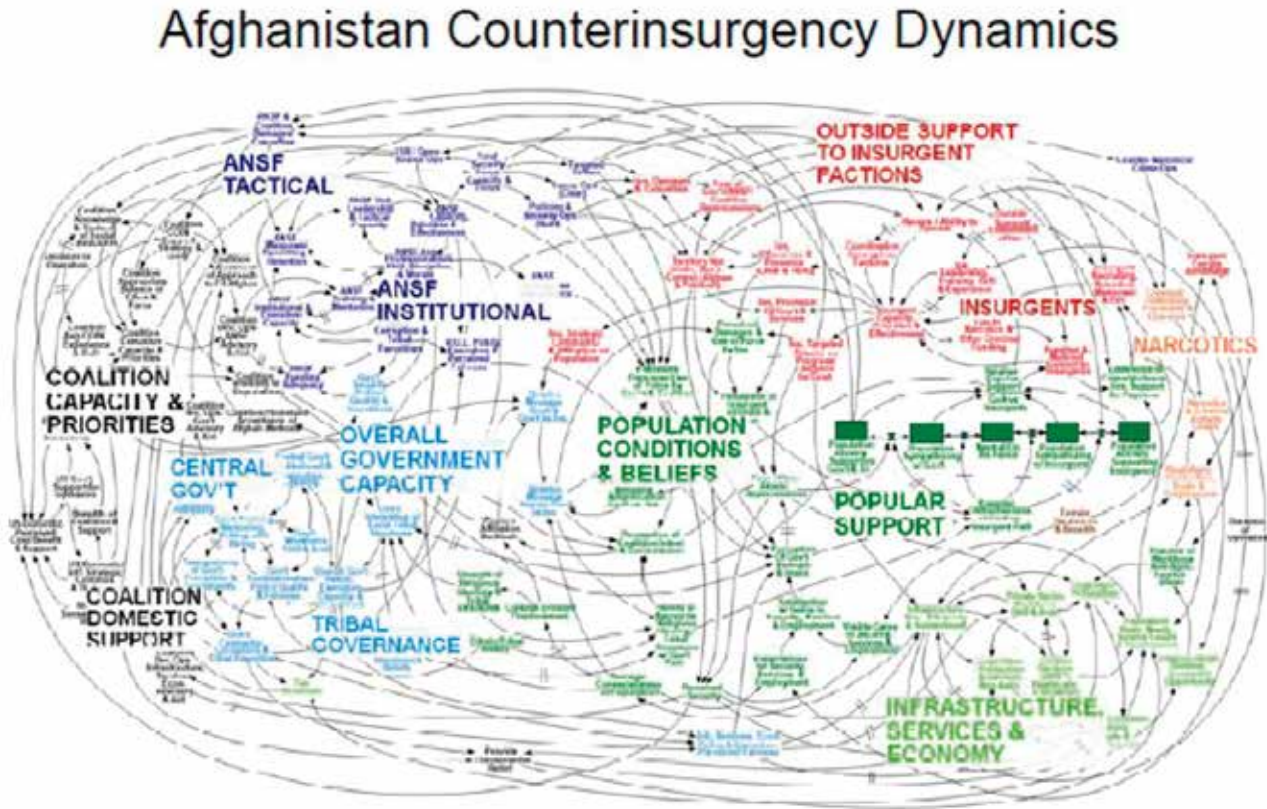
- Un problema bien estructurado, que es fácilmente identificable y del que tras una rápida evaluación se pueden determinar la cura. Por ejemplo, un resfriado común se detecta tras apreciar los síntomas y no requiere un examen avanzado.
- Un problema medianamente estructurado, en el que se identifican los rasgos principales, pero es necesario levantar información adicional para poder determinar el tratamiento y la cura. Por ejemplo, una fractura se detecta tras conocer la situación que la originó y efectuar una inspección visual, pero requiere un examen de imágenes para determinar su gravedad y aplicar el tratamiento.
- Un problema mal estructurado, retorcido o “wicked problem”, en el que no es fácil establecer relaciones causa-efecto y muchas veces se inicia un tratamiento que varía según la respuesta que da el propio paciente. En este caso la analogía sería una enfermedad autoinmune, de difícil detección y complicado tratamiento que requiere exámenes extensos y una prolongada observación.

Siendo este último tipo el que se viene presentando con frecuencia en nuestra era, herramientas como el Diseño Operacional ayudan a formular un marco de observación. Como ejemplo, Manuel Diez en su artículo “La Situación del VRAEM analizada desde la óptica de un Wicked Problem”, publicado en la edición anterior de esta revista presenta un interesante análisis.

Una característica de la lucha contra problemas mal estructurados es que si se busca afrontarlos mediante un esfuerzo de cabal comprensión se corre el riesgo de llegar a un sobre análisis, generando una cantidad abrumadora de información que finalmente lleve a parálisis en la toma de decisiones y además a la dificultad de comunicar la situación y coordinar esfuerzos con otras instituciones fuera de las Fuerzas Armadas. De hecho, en este sentido es conocido el caso ocurrido con el General Stanley McChrystal



FIGURA 2. GRÁFICO DE DINÁMICA CONTRAINSURGENCIA EN AFGANISTÁN



Tomado de <https://www.theguardian.com/news/datablog/2010/apr/29/mcchrysal-afghanistan-powerpoint-slide>.

al tratar de explicar la situación de la coalición liderada por Estados Unidos en Afganistán con el gráfico que se aprecia en la Figura 2. El intento de establecer relaciones causales y una excesiva cuota de ciencias sociales desvirtuó la esencia de la aplicación de poder militar, lo que a su vez al ser expuesto a los niveles estratégicos generó un ambiente de indecisión que prolongó el conflicto.

En este ambiente, la experiencia brinda una orientación limitada en la nueva situación. Los comandantes no pueden aplicar los métodos probados en el tiempo con la confianza de que funcionarán como lo hicieron antes. Bajo estas condiciones, antes de poder comenzar a aplicar técnicas establecidas de forma efectiva, los comandantes primero deben poder formar un entendimiento de la situación en sus propios términos y concebir un enfoque para lidiar específicamente con esa situación. Es decir, deben diseñar.<sup>5</sup>

Sin embargo, el diseño no debe efectuarse solo al inicio y después considerarse acabado e inmutable. De hecho, la idea es que sea un proceso iterativo que se realimente de la observación de los efectos que en el entorno causan las acciones emprendidas. El entendimiento inadecuado del diseño, o peor aún, la falta de diseño, resultará en operaciones desarticuladas. Por ejemplo, como lo menciona un texto argentino en el caso de la Guerra de las Malvinas, si bien el objetivo de las operaciones posteriores a la toma de las islas fue “consolidar la zona reconquistada, impedir su recuperación por el oponente y apoyar las acciones del gobierno militar”, pese a ser un objetivo claramente definido y decisivo, no era alcanzable debido a la falta de armonía entre los medios disponibles y los fines perseguidos. Por falta de previsión y planeamiento previo de supuestos, la logística no se planificó debidamente y el Comandante no conocía con precisión las capacidades de los medios que dispondría para la defensa.<sup>6</sup>

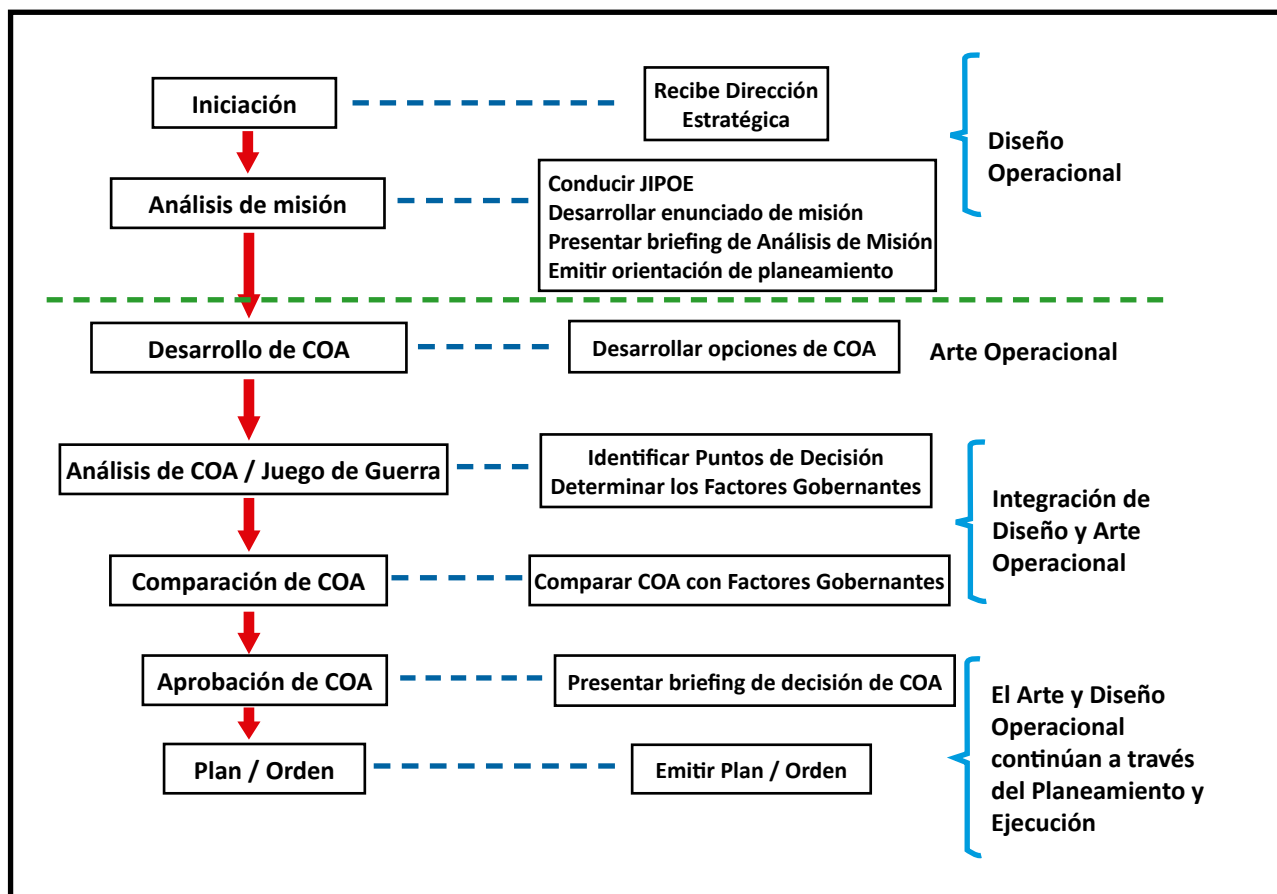


El diseño y el planeamiento son necesarios para lidiar con situaciones operacionales complejas, pero mientras que las actividades de planeamiento están bien representadas en la doctrina y en la práctica, el diseño está mayormente ausente. Al ocurrir generalmente de forma implícita en la mente de un individuo, no se aprovecha la inteligencia que un Estado Mayor le podría ofrecer, llegando a obviar información que a la larga puede ser crucial para el resultado de la campaña.<sup>7</sup> Al respecto es significativo lo mencionado por el autor chileno Arancibia, quien menciona que muchas veces de forma inconsciente un plan se convierte en algo similar al guion de una película: la planificación de una sucesión de eventos que desenlaza en un final feliz, el estado final deseado. Esto es peligroso porque se obvia la capacidad del enemigo que se tiene al frente, así como los

efectos que genera cada acción militar propia conforme se desarrollan los eventos.<sup>8</sup> Por la tendencia natural a simplificar procesos, cuando el comandante estima conocer el problema, intuitivamente aplica la planificación conceptual para atacarlo rápidamente, pero al enfrentarse a problemas complejos, el comandante y su grupo asesor directo debe darse el tiempo de aplicar una metodología que le permita entender mejor el medio y naturaleza del problema que enfrenta.<sup>9</sup>

Alrededor del mundo, el Diseño Operacional ha sido parte del proceso de adaptación a las nuevas amenazas. Por ejemplo, en las fuerzas de defensa de Australia, el diseño operacional fue parte del debate sobre la modernización de las fuerzas armadas motivado por la necesidad de adaptarse

FIGURA 3. DISEÑO Y ARTE OPERACIONAL EN EL PROCESO DE PLANEAMIENTO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LOS ESTADOS UNIDOS



Tomado de Reilly, *Operational Design*. Traducción del autor



a los cambios de sus aliados. En este caso, se reconoció que el arte operacional era conceptualmente débil y que el marco intelectual era restrictivo, porque tomaba como referencia los conflictos convencionales de gran escala propios de la guerra fría.<sup>10</sup> Australia asumió la necesidad de desarrollar el pensamiento crítico como parte del arte operacional, reconociendo el alto grado de incertidumbre y la necesidad de flexibilidad que caracteriza a las actuales operaciones.<sup>11</sup>

Aunque el diseño al que nos referimos es principalmente un producto del Comando de Entrenamiento y Doctrina del Ejército de los Estados Unidos (TRADOC), la Escuela de Estudios Militares Avanzados (SAMS) y el Centro de Armas Combinadas, se ha hablado del diseño de grandes operaciones y campañas desde los años 70.<sup>12</sup> La actualización del proceso de planeamiento conjunto en los Estados Unidos profundizó la importancia de un sólido entendimiento del ambiente operacional y la definición del problema para asegurar que el planeamiento atienda el problema correcto. Aunque pueda sonar intuitivo, difería de las ediciones previas que asumían que la naturaleza del ambiente operacional y del problema debían ser evidentes.<sup>13</sup>

## CRISIS DEL ARTE OPERACIONAL

Si se hace un contraste entre las lecciones surgidas de la Primera Guerra del Golfo Pérsico, un conflicto que calza como un problema bien estructurado, con la situación enfrentada por la coalición en las Guerras en Irak y Afganistán en este siglo que más bien corresponden a un “Wicked Problem”, se puede apreciar que los conceptos no encajan fácilmente pese a una relativa proximidad temporal, lo que hizo que se plantee la existencia de una crisis en el arte operacional. Por citar un caso, el valor de las aeronaves furtivas en Tormenta del Desierto fue mucho mayor que en Libertad Duradera. De allí que muchos autores presentan al Diseño Operacional como contraposición a la metodología de operaciones basadas en efectos, señalando como falencias de esta última el no tomar en cuenta la dimensión humana del conflicto, no ofrecer una orientación clara a los subordinados y promover la micro gestión en la toma de decisiones.<sup>14</sup>

El Diseño Operacional no está libre de detractores, y una de las críticas que se hace a esta teoría son sus limitaciones a nivel táctico. Conforme los planes circulan a los niveles bajos de comando, el lenguaje vago genera confusión entre quienes verán la acción y generará probablemente ordenes confusas. De hecho, esta fue una de las quejas en las tropas de las Fuerzas de Defensa Israelí en la Campaña del Líbano de 2006. Si a esto se añade que muchas veces el concepto de diseño solo se conoce a nivel de los comandantes pero no de sus subordinados, no será posible la sincronización de esfuerzos.<sup>15</sup> Otra crítica es que si pierde su enfoque militar y se usa para emplear las ciencias sociales como un sustituto de la adecuada aplicación del poder, el resultado será un fracaso.<sup>16</sup>

## HERRAMIENTA ANTE LOS NUEVOS ROLES

Un argumento discutido en Europa a raíz de las experiencias de la OTAN y que es común dentro de las organizaciones militares es que la doctrina empleada para el planeamiento está orientada a la guerra convencional, mientras que las misiones más recientes están enfocadas a tareas y situaciones diferentes, requiriendo por tanto un nuevo enfoque. Se genera así una brecha, la cual los planificadores deben cubrir empleando su ingenio y creatividad.<sup>17</sup> Por ejemplo, en el caso de las misiones de estabilización de las Naciones Unidas en las que también participan los Cascos Azules peruanos, estas tienden a constituir operaciones multidimensionales, y como tales, la seguridad militar es solo una de las líneas de operación que abarcan el diseño de una campaña de gran interacción civil-militar, pero por lo general este léxico y marco teórico solo es conocido en la comunidad militar.<sup>18</sup>

Al formularse en el Perú los Roles Estratégicos de las Fuerzas Armadas y ubicar en ellos la Gestión del Riesgo de Desastres, el Apoyo al Desarrollo Nacional y la Participación en la Política Exterior, se amplió el campo de acción y las realidades a enfrentar en forma adicional a la Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial y el Orden Interno. Ahora entonces, además de la guerra convencional y no convencional, se requieren capacidades militares para atender a la población, proteger el medio ambiente



y proyectar la imagen del país. Al hablar de capacidades, la principal es la que aporta el militar peruano con un adecuado entrenamiento y preparación tanto física como mental, que le permiten adaptarse a realidades que por primera vez presencia, con limitados recursos y una muy cercana relación con la población ante la que muchas veces es el único representante del Estado.

Es en este punto donde las realidades se vuelven complejas, pues se tiene una mayor cantidad de elementos con quienes interactuar, como otros organismos del gobierno e incluso no gubernamentales (como fue ante el Fenómeno del Niño hace poco), así como una elevada exposición mediática debiendo los Estados Mayores captar la mayor cantidad de elementos de juicio para poder planear sus cursos de acción y comunicar el Diseño muchas veces a personas cuya formación es completamente ajena a la profesión de las armas, con la finalidad de lograr una sinergia de esfuerzos. Aquí los mapas cognitivos que el diseño ofrece son una gran herramienta de comunicación y sincronización de esfuerzo.

Además, esta comunicación para dar su máximo beneficio debe darse en ambos sentidos, pues también existe un conocimiento valioso en las organizaciones de apoyo que puede ser determinante para el éxito de la misión, dado que las situaciones están influenciadas por factores que escapan de la capacidad de control o incluso de percepción del comandante.<sup>19</sup> Ahora los efectos de la acción militar no son solo militares, sino que pueden darse implicancias sociales, económicas y políticas más allá del resultado inmediato.

El pensamiento orientado a diseño operacional busca evitar respuestas apresuradas a partir de la identificación de síntomas, mas no de causas, a través de un análisis más profundo de la realidad a fin de determinar una respuesta que asegure el logro del estado final deseado. De esta observación, se desea lograr que quien conduzca las acciones tenga claro cómo debe terminarlas, acorde con lo que la sociedad espera de sus fuerzas.<sup>20</sup>

Como resultado, la capacidad del Diseño Operacional para actuar como un marco de referencia

que oriente la creatividad y el pensamiento crítico lo hace una muy buena herramienta ante escenarios complejos. Si bien no nos traza una ruta para llegar de un punto a otro, nos permite armar un mapa para ver el terreno que tenemos en frente y con el cual podremos elegir a nuestro criterio cuáles serán los pasos que daremos para alcanzar la meta.

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. (Kenny, Locatelli, & Zarza, 2015),45
2. (Kenny, Locatelli, & Zarza, 2015),18
3. (Kenny, Locatelli, & Zarza, 2015),48
4. (Longa, 2015)
5. (Schmitt, 2006),2
6. (Kenny, Locatelli, & Zarza, 2015),36
7. (Schmitt, 2006),8
8. (Arancibia, 2017), 53
9. (Arancibia, 2017),49
10. (Jackson, 2017),63
11. (Jackson, 2017),74
12. (Elkus & Burke, 2010),2
13. (Jackson, 2017),65-66
14. (Arancibia, 2017), 48
15. (Elkus & Burke, 2010),16
16. (Elkus & Burke, 2010),17
17. (Mattelaer, 2009), 2
18. (Mattelaer, 2009), 9
19. (Schmitt, 2006),2
20. (Kenny, Locatelli, & Zarza, 2015), 29. 

La seguridad, como la conocíamos, ha cambiado, y nos enfrentamos a la seguridad multidimensional y seguridad humana, aspectos que requieren ser evaluados teniendo en consideración el ambiente en los que se desarrollarán. La finalidad es establecer los objetivos de seguridad y defensa nacional que estén relacionados con el Desarrollo Nacional, que permitan disponer de un sistema de seguridad y defensa nacional perdurable, flexible y dinámico, consiguiendo un mañana seguro y próspero.

## SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL



Security, as we knew it, has changed, and we face multidimensional security and human security, aspects that need to be evaluated taking into consideration the environment in which they will be developed. The purpose is to establish the objectives of national security and defense that are related to the National Development, which allow to have a durable, flexible and dynamic national security and defense system, achieving a safe and prosperous tomorrow.



**Coronel  
Edgar Manrique Solar**

*Docente de la Escuela  
Conjunta de las Fuerzas  
Armadas.*

Manrique, E. (2019).  
"Seguridad y Defensa nacional".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 43-50.

**E**l presente artículo es para comentar los aspectos relacionados con el Decreto supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional, el dispositivo sobre la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional al Ministerio de Defensa, la Reforma de Gobernanza Pública - OCDE, para llegar finalmente a describir los objetivos para la Seguridad y Defensa Nacional y la conclusión a la que se ha llegado.

La Constitución Política de Perú establece los siguientes artículos que son el soporte de las políticas de Seguridad y Defensa Nacional:

*Artículo 38°.*

*Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación.*

*Artículo 44°.*

*Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.*

*Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.*

**PALABRAS CLAVE:** FUERZAS ARMADAS, DEFENSA, DESARROLLO, POLÍTICA, SEGURIDAD.

**KEYWORDS:** ARMED FORCES, DEFENSE, DEVELOPMENT, POLICY, SECURITY.

**Artículo 54°.**

*El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.*

*El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley.*

*En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.*

*El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.*

**Artículo 118°.**

*Corresponde al Presidente de la República:*

1. *Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.*
1. *Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.*
1. *Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.*
1. *Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.*

**Artículo 163°.**

*El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional.*

*La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley.*

**Artículo 164°.**

*La dirección, la preparación y el ejercicio de la*

*Defensa Nacional se realizan a través de un sistema cuya organización y cuyas funciones determina la ley. El Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional.*

La ley determina los alcances y procedimientos de la movilización para los efectos de la defensa nacional.

**COMENTARIOS INICIALES**

En el año 2016, se aprueba la fusión por absorción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA, al Ministerio de Defensa, que se encontraba bajo la dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La consideración para tomar esta decisión fue el de Modernización de la Gestión del Estado de sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal.

Otra consideración importante fue que el gobierno del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, suscribieron un acuerdo de cooperación y un Memorándum de Entendimiento donde se establecía una serie de objetivos y actividades entre las cuales se encontraban revisiones y estudios, participación en comités al interior de la OCDE, así como promover adhesiones a instrumentos legales y jurídicos de la OCDE por parte de Perú, con el correspondiente beneficio nacional.

El estudio de Gobernanza Pública elaborado por el OCDE y aprobado por el comité de Gobernanza Pública, señala las prioridades de reforma de gobernanza con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional del estado para establecer, conducir y operar una Estrategia de Desarrollo Nacional, con el fin de lograr el crecimiento inclusivo y la prosperidad en todo el país, este estudio identificó áreas prioritarias de acción para fortalecer la calidad y la eficiencia de las instituciones públicas con el fin de mejorar sus resultados, entre ellas la que se encontraba en el ámbito de responsabilidad de



la Presidencia del Consejo de Ministros, recomendando que la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), pase a depender del Ministerio de Defensa.

Correspondiendo al Vice Ministerio de Políticas para la Defensa asumir las funciones de la SEDENA, que establece: “Formular y proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional los Objetivos y Política de Seguridad y Defensa Nacional”

### CONOZCAMOS QUÉ ES LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO – OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, tuvo su inicio en la Organización Europea de Cooperación Económica – OECE, que fue creada en el año 1947 con la finalidad de coordinar el plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de la II Guerra Mundial; en el año 1961 la OCDE, tomó posesión de esta organización con la misión de ayudar a los gobiernos a alcanzar un crecimiento económico, mejorar su fuerza laboral, aumentar los niveles de vida, mantener la estabilidad financiera y contribuir al desarrollo de la economía mundial.

La OCDE, está compuesto por 37 gobiernos de economías democráticas, que proporcionan al mundo el 70% del mercado mundial y representan el 80% del PBI mundial, trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y aprovechar sus oportunidades.

Proporciona un espacio donde los gobiernos pueden intercambiar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales.

El trabajo de este organismo consiste en recoger datos, estudiar las tendencias, analizar y proveer previsiones económicas, investigar los cambios sociales y desarrollar modelos de comercio, medio ambiente, agricultura, tecnología y asuntos fiscales, entre otros.

Asimismo la OCDE, ayuda a los gobiernos a fomentar la prosperidad y a luchar contra la pobreza a través del desarrollo económico, estabilidad financiera, comercio, inversión, tecnología, innovación y cooperación para el desarrollo, para ello puede llegar a acuerdos formales o negociaciones. Asegura que el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente se realicen en forma conjunta.

La OCDE está financiada por sus miembros, el presupuesto está basado en una fórmula relacionada con el PIB de cada país miembro, los mayores contribuyentes actualmente son Estados Unidos y Japón.

A los países que no son miembros se les ha invitado a suscribirse a acuerdos y tratados, existen alrededor de 200 comités, grupos de trabajo, grupos de expertos y cada año cerca de 40,000 representantes de alto nivel participan en las reuniones con el propósito de solicitar, revisar y contribuir al trabajo bajo la supervisión de la Secretaría de la OCDE.

El enfoque de este organismo se ha ampliado incluyendo ahora contactos con las economías no miembros de la organización, manteniendo relaciones de cooperación con más de 70 de estos países, buscando expandir la integración económica y permitiendo beneficiarse de los conocimientos y perspectivas de los países no miembros.

En octubre del 2018 la Directora de la OCDE Gabriela Ramos, manifestó que el Perú al igual que Argentina, Brasil, Rumania, Bulgaria y Croacia, están trabajando con los países miembros para que puedan acceder en pertenecer a la OCDE.

Nos quedamos que es el Viceministro de Políticas para la Defensa formular y proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional los Objetivos y Política de Seguridad y Defensa Nacional.

### POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

El Ministerio de Defensa ha formulado la Política de Seguridad y Defensa Nacional, de carácter



multidimensional, con el objeto de fortalecer el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional, a fin de promover el desarrollo del país y garantizar la seguridad de la Nación, la plena vigencia de los derechos fundamentales, el bienestar de la población y la consolidación del estado constitucional de derecho; todo lo cual contribuye a la paz, desarrollo integral y justicia social.

### CONSIDERACIONES QUE SE TUVIERON PARA LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

La Constitución Política del Perú, establece que son deberes primordiales del Estado, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional, la cual es integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos internos y externo, y dispone que toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional.

Así mismo establece que la dirección, la preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional se realizan a través de un sistema.

El Acuerdo Nacional aprobada por las fuerzas políticas y sociales, refiere que la Política de Seguridad Nacional, es un compromiso del estado para mantener una política que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y salvaguarda de los intereses nacionales, proponiendo lo siguiente:

- Fomente la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, para el logro de objetivos de la Política de Seguridad Nacional.
- Garantice la plena operatividad de las Fuerzas Armadas, orientada a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz.

- Impulse la enseñanza de los conceptos básicos de la Seguridad Nacional en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional.
- Fomente la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional.
- Establezca y mantenga una estrecha coordinación entre el Sistema de Defensa Nacional y la política exterior, para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario, incorporó como una de las prioridades del Eje Estratégico número tres: Estado y Gobernabilidad, la “Operatividad y Eficacia del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional” y determinó los lineamientos de política en materia de Seguridad y Defensa Nacional:

- Garantizar la plena operatividad de unas Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos; así como, al mantenimiento de la paz y su proyección internacional en coordinación con la acción diplomática.
- Impulsar la enseñanza de los conceptos de Seguridad Nacional en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional.
- Garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas susceptibles a la violencia terrorista y al tráfico ilícito de drogas.
- Proteger y conservar la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional.
- Optimizar el funcionamiento del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, para defender los intereses permanentes del Perú.

El Decreto Supremo que aprueba las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, define las políticas nacionales en diversas materias y reconoce la política en materia de Seguridad y Defensa Nacional, la cual tiene como lineamientos los siguientes:

- Fomentar la participación activa de todos los sectores, niveles de gobierno y de la sociedad en su conjunto, en el logro de los objetivos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.



- Fomentar el orgullo y la identidad nacional.
- Impulsar el establecimiento y la consolidación de fronteras vivas como auténticos polos de desarrollo.

El Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional, dispone que el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional es el ente rector del Sistema de Defensa Nacional y el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica que, entre sus funciones, aprueba los Objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional, así como las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

El Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, le asigna como función rectora, la de dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Tenemos que tener en cuenta que en el contexto de la seguridad, los escenarios han cambiado y han aparecido dos nuevos enfoques, el de seguridad multidimensional y el de seguridad humana.

### SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

El terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el alto índice de victimización e inseguridad ciudadana, el crimen organizado entre otros nos permite determinar que la Seguridad Nacional tiene un nuevo enfoque, hoy hablamos de amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad que son de naturaleza diversa y alcance multidimensional.

### SEGURIDAD HUMANA

Una de las consideraciones más importante es que la seguridad no solo es con los estados sino también con las personas.

Para ello se ha dividido la seguridad humana en siete dimensiones relacionadas con diversos tipos de amenazas: seguridad económica, seguridad alimentaria, salud, medio ambiente, personal, comunitario y política.

### QUÉ SON LAS AMENAZAS

Actividades o acciones percibidas como situación latente de peligro.

Establecidas por la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI y aprobadas por el Consejo Nacional de Inteligencia.

Es la base para que la DINI formule el Plan de Inteligencia Nacional.

Es el sumo para establecer la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Permite la formulación del Planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y defensa nacional.

### QUÉ SON LAS PREOCUPACIONES

Actividades o situaciones potencialmente desfavorables.

Obstaculizan el desarrollo nacional.

Podrían contribuir a la generación o mayor impacto de las amenazas determinadas.

Como ejemplo podemos citar desastres naturales, pandemias, escasez de recursos naturales y energéticos, entre otros.

Es establecida y aprobados por el Consejo de Seguridad Defensa Nacional.

### QUÉ SON LOS DESAFÍOS

Son retos que asume el Estado para consolidar el Desarrollo Nacional.

Permite reducir el efecto de los factores contribuyentes a las amenazas determinadas.

Como ejemplo podemos mencionar la pobreza, la inseguridad, la identidad nacional.

Es establecida y aprobados por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

### METODOLOGÍA PARA ESTABLECER LOS OBJETIVOS PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Para establecer los objetivos y lineamientos a la Seguridad y Defensa Nacional se desarrolló una metodología con enfoque sistémico e integral, tomando como base el estudio de la realidad, segmentándola en siete ejes: socio-humano, político-económico, ambiental, tecnológico, informacional, geoestratégico y energético.



De igual forma se determinó que los problemas por su magnitud afectan a los objetivos de la Seguridad Nacional, y que requieren ser atendidos, estos son: la inseguridad ciudadana, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, la deficiente calidad de los servicios de justicia, la corrupción, la inadecuada gestión del Estado, los conflictos sociales, las actividades de la minería informal y la minería ilegal, la contaminación ambiental, la vulnerabilidad ante desastres, los escasos niveles de desarrollo tecnológico y la pobreza.

Así mismo se analizó las capacidades militares de las Fuerzas Armadas, la protección de la amazonia, la presencia en la Antártida, el combate a la minería ilegal, la capacidad para la lucha contra el terrorismo, la capacidad para combatir el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, la capacidad para combatir la corrupción, la capacidad para efectivizar la modernización de la gestión pública, la cultura de seguridad nacional, la identidad nacional en los ciudadanos, la capacidad para enfrentar la inseguridad ciudadana, la capacidad de gestión de riesgo de desastres, el hacinamiento penitenciario y resocialización de sentenciados, la competitividad de la economía peruana, la inversión en ciencia y tecnología, la infraestructura para enfrentar ataques a los sistemas de información, la ciberseguridad, la capacidad para atender el abastecimiento energético, la capacidad para desacelerar el deterioro del ambiente, la capacidad para el desarrollo de tecnologías, la capacidad para la gestión del territorio, la capacidad para combatir la pobreza y desigualdad social, la capacidad para el manejo de los conflictos sociales entre otros aspectos.

Finalmente las políticas de Seguridad y Defensa Nacional, contienen tres objetivos y veintinueve lineamientos que orientaran la actuación de todos los actores involucrados que interactúan de manera articulada y participativa en las actividades de Seguridad y Defensa Nacional.

#### Los tres objetivos son los siguientes:

- Garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección

de los intereses nacionales. (contienen nueve lineamientos de política).

- Garantizar el orden interno contribuyendo al normal funcionamiento de la institucionalidad política y jurídica del estado. (contienen trece lineamientos de política).
- Alcanzar niveles de desarrollo sostenible que contribuyan a garantizar la seguridad nacional. (contienen siete lineamientos de política).

Los lineamientos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional son el conjunto de orientaciones, para ser implementadas por el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales; está orientado a alcanzar los Objetivos de la Política, y está relacionado a un sector determinado que lo ejecutará según sus políticas, planes, programas y proyectos, considerando además sus capacidades administrativas y presupuestales.

Lo que queda es articular e implementar políticas de Seguridad y Defensa Nacional mediante lineamientos de implementación de las políticas, directivas que detallen los procedimientos, convenios marcos y específicos, comisiones para determinar las políticas, planes, estrategias y acciones, programas y evaluación, planes de desarrollo de capacidades, planes de difusión, matrices de objetivos, metas y evaluación y otros instrumentos que permitan implementar los objetivos y lineamientos a la Seguridad y Defensa Nacional.

En el Ensayo sobre la Seguridad y la Defensa en el Perú – Nuevas Amenazas, nuevos Roles, por el General de División César Augusto Astudillo Salcedo en su conclusión del capítulo N° 01, manifiesta lo siguiente:

El Concepto de Seguridad Nacional está experimentando cambios profundos.

Esta tenía una acepción ligada a la soberanía, independencia e integridad territorial del estado, que era garantizado por las Fuerzas Armadas. Pero este concepto se ha hecho mucho más complejo, incluyendo amenazas de naturaleza muy distintas al ataque militar contra el propio territorio. Hoy se



incluyen en el concepto de seguridad nacional a las amenazas, preocupaciones y desafíos; entre los que se encuentran los riesgos medioambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo y hasta la presión migratoria entre otros. El concepto de seguridad nacional, ha evolucionado hasta llegar al concepto de seguridad multidimensional, porque se ha asimilado que no depende tan sólo de las propias Fuerzas Armadas de cada estado. Los acuerdos Internacionales, la apertura de fronteras a los países vecinos, la transparencia interna y externa, el incremento de la interdependencia y hasta la conciencia de la vulnerabilidad mutua son formas de incrementar la seguridad nacional de un estado.

## CONCLUSIONES

Los objetivos y sus lineamientos para la Seguridad y Defensa Nacional buscan dar solución a los problemas que podamos tener y que están relacionados con el Desarrollo Nacional, estos pueden ser de una dimensión que abarque una parte de nuestro territorio nacional o todo el ámbito nacional.

El sector público y privado, la sociedad civil, los centros educativos, las Fuerzas Armadas y todos los ciudadanos en general, tienen que darle la importancia debida y deben estar involucrados con la Seguridad y Defensa Nacional.

Para ello está determinado que el Sistema de Defensa Nacional, establece que las entidades que la conforman deben contar con Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional, que dependen de la máxima autoridad.

Tenemos que entender bien los conceptos e instrumentos de la Seguridad y Defensa Nacional, que nos permitirá definir y ejecutar en forma eficiente las políticas de Seguridad y Defensa Nacional, paralelamente surgirán los líderes que diseñen la Seguridad y Defensa que necesitamos para identificar plenamente las amenazas y adecuen los medios que necesitamos, pensando siempre en fortalecer el régimen democrático, el estado de derecho, la afirmación de la identidad nacional, fortalecimiento de la política exterior, el desarrollo científico tecnoló-

gico, fortaleciendo el poder nacional que defienda los intereses nacionales y buscando el desarrollo del potencial nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- DS N° 061-2016-PCM – Adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de la instancias de la presidencia del consejo de ministros a diversos ministerios, del 16 de agosto del 2016
- Reforma de la Gobernanza Publica, Perú –Aspectos Claves OCDE – 2016
- DS N° 012-2017-DE, Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional, del 22 de diciembre 2017
- Documento trabajo doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, SEDENA, 2015
- Directiva General N° 05 – 2017 MINDEF-SGV/VPD/DIGEPE/DIPPED, del 6 de julio del 2017 Planeamiento Estratégico del sector Defensa en el Campo Militar
- Método para la formulación de políticas de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA
- Constitución Política del Perú
- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
- Acuerdo Nacional
- Un ensayo sobre la Seguridad y la Defensa en el Perú – Nuevas Amenazas, nuevos Roles, por el General de División César Augusto Astudillo Salcedo
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org), <https://www.oecd.org/centro-demexico/laocde/historia-ocde.htm>, marzo 2019. 📄

Apuntes relativos a la conformación de una Escuela Nacional en Gestión de Riesgo de Desastres, la cual sea formulada conforme a un modelo institucional que guarde correspondencia con la historia y la evolución socio-política del país.

# ESCUELA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES



Notes related to the formation of a National School in Disaster Risk Management, which is formulated according to an institutional model that corresponds to the history and socio-political evolution of the country.





**Magister Ernesto Gabriel  
MORALES Erroch**

*Graduado en Ciencias Sociales por la U. Nacional Mayor de San Marcos, Magister en Historia Política por la U. Nacional Mayor de San Marcos, diplomado en Seguridad y Defensa por el Centro de Altos Estudios Nacionales. Ex asesor del Ministerio de Defensa, coordinador de investigación en el CAEN, jefe de investigación en la Escuela Superior de Guerra Naval, coordinador de postgrado en la UNM San Marcos, integrante del equipo que puso en funcionamiento a la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas. Catedrático en centros académicos de las FFAA y en universidades como ESAN, Científica del Sur, U. Nacional Mayor de San Marcos, U. Nacional Pedro Ruiz Gallo, U. Nacional de Trujillo. Actualmente es subdirector en la Dirección de Desarrollo de Formación y Capacidades Humanas del Instituto Nacional de Defensa Civil. Coordinador del proyecto para la formulación del perfil de la Escuela Nacional en Gestión en Riesgo de Desastres.*

Morales, E. (2019).  
"Escuela Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 51-64.

## INTRODUCCIÓN

La mayoría de países de América Latina hemos logrado implementar y, con altibajos, disfrutar de casi dos décadas de crecimiento económico. Nuestro país, el Perú, es uno de los que, en el conjunto latinoamericano, viene marcando importantes hitos en el crecimiento y expansión económica. Los ciudadanos que laboramos en el Estado hemos diseñado políticas y ejecutado esfuerzos que impactan en la calidad de vida de las personas, lo que se puede observar a través de la medición multidimensional de la calidad de vida. Pero, nuestro desarrollo enfrenta desafíos como los relacionados a la ocurrencia de emergencias y desastres. Una estrategia importantísima para promover y hacer sostenible el desarrollo es formular el perfil y crear la Escuela Nacional en Gestión de Riesgo de Desastres, con la cual podamos capacitar y certificar las competencias de las personas que laboran en los tres niveles de gobierno, entidades de primera respuesta y sociedad civil. Para ello es importante conocer las experiencias implementadas en las escuelas especializadas del sector público, como en las escuelas en gestión de riesgo o de protección civil en Latinoamérica.

## ESCUELAS ESPECIALIZADAS EN EL SECTOR PÚBLICO PERUANO

Para poder formular una Escuela especializada en nuestro país, es imprescindible conocer las experiencias que se han desarrollado exitosamente en otros campos de la administración pública. Consideramos que el conocimiento de los sistemas, instituciones y escuelas especializadas en el país, nos brindarán los principales conocimientos para identificar los procesos e hitos

**PALABRAS CLAVE:** ESCUELA, GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, PROTECCIÓN CIVIL, CAPACITACIÓN, CERTIFICACIÓN, COMPETENCIAS, DESARROLLO. .

**KEYWORDS:** SCHOOL, DISASTER RISK MANAGEMENT, CIVIL PROTECTION, TRAINING, CERTIFICATION, PROFICIENCIES, DEVELOPMENT.



significativos que, primero, nos permita formular y crear la Escuela Nacional en Gestión de Riesgo de Desastres para el Perú y, segundo, lo más importante poseer los elementos para formular su adecuada sostenibilidad en relación a nuestras estructuras normativas, presupuestales y de riesgo, en producción de conocimiento, desarrollo y certificación de competencias. Asimismo, lograremos tener una visión sistémica e integrada que incida en fortalecer los sistemas del estado peruano.

En concordancia con esta idea, al autor del presente ensayo se le encargo liderar la formulación del perfil y puesta en marcha de la Escuela Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, junto a un pequeño y muy motivado equipo de profesionales y técnicos del INDECI,<sup>1</sup> además del apoyo de agencias cooperantes internacionales.<sup>2</sup>

Nuestra planificación contempla, entre otros, dos momentos principales: uno a nivel nacional y otro en el ámbito internacional. En lo que respecta a lo “nacional”, presentamos un plan que contempla las siguientes etapas: identificación de escuelas especializadas, un taller de intercambio de experiencias de escuelas nacionales, la realización de reuniones y seminarios de trabajo entre los equipos técnicos de las instituciones y sus respectivas escuelas, la sistematización de experiencias, una adecuada socialización y validación de los conocimientos y procesos.<sup>3</sup> Todo lo cual derive en contar con textos que contengan los mejores insumos a ser usados para la formulación del perfil de la Escuela Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.<sup>4</sup> Luego de esta etapa se desarrollará un esquema similar a nivel internacional. Al finalizar estas etapas se contará con diversos productos, como por ejemplo una hoja de ruta que contenga todos los procesos y requerimientos necesarios en la constitución de la Escuela Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres trascendiendo la meta enumeración de acciones a seguirse.

De esta manera hemos observado y estudiado a las siguientes instituciones y/o a sus respectivas escuelas:

- Escuela Nacional de Administración Pública, de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Escuela Nacional de Control, de la Contraloría Ge-

neral de la República.

- Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones del Estado, del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
- Centro de Altos Estudios Nacionales, del Ministerio de Defensa.
- Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, del Ministerio de Defensa.
- Escuela Nacional de Inteligencia, de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Escuela Superior de Guerra del Ejército, del Ejército del Perú.
- Escuela Superior de Guerra Naval, de la Marina de Guerra del Perú.
- Escuela Superior de Guerra Aérea, de la Fuerza Aérea del Perú.
- Escuela Nacional de Salud Pública, del Ministerio de Salud.
- Escuela de Emergencias de EsSalud, del Seguro Social de Salud
- Escuela Nacional de Capacitación de la Cruz Roja, de la Cruz Roja-Perú.

Además, hemos tenido sumo interés en conocer, acercarnos y estudiar a las siguientes instituciones públicas:

- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa-SINEACE
- Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción-SENCICO.
- Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres- CISMID, de la Universidad Nacional de Ingeniería.

La última institución señalada, la Universidad Nacional de Ingeniería, nos impulsó a aproximarnos a las universidades peruanas más empoderadas en formación profesional, desarrollo de capacidades y la producción y gestión del conocimiento:

- Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a través del Departamento de Ciencias de la Gestión, y de la Oficina General de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático.
- Pontificia Universidad Católica del Perú, a través de la Dirección de Responsabilidad Social.
- Universidad del Pacífico, a través del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad, y del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas.



Otras más fuimos sumando aprovechando los convenios existentes con INDECI, como por ejemplo la Universidad San Martín de Porres; o el Banco Central de Reserva del Perú, con importante desarrollo de su propio esquema ante riesgos financieros y desastres naturales, como de captación y capacitación de su personal. Nos queda pendiente un trabajo a profundidad con las más importantes universidades en las regiones de nuestro país.<sup>5</sup>

Más adelante, en el acápite (III) referente a la Escuela Nacional en Gestión de Riesgo de Desastres, desarrollaremos lo respectivo al Taller e Intercambio de experiencias nacional.

### **ESCUELAS ESPECIALIZADAS EN GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES O EN PROTECCIÓN CIVIL EN LATINOAMÉRICA**

Nuestra América Latina es un área geográfica que alberga, desde tiempos inmemoriales a hoy, sociedades altamente creativas las que, partiendo de una fuerte interacción con su entorno, no han dejado de producir teorías, conocimiento aplicado y soluciones ante los problemas que nos aquejan, consiguiendo darle corporeidad a los sueños de una vida cada vez mejor.

Un ejemplo de lo anotado son los centros académicos en la temática especializada que es materia central del presente ensayo. Sin desconocer lo andado en el norte de América, Europa y Asia en el objeto central de nuestro ensayo, preferimos centrarnos en lo creado en esa compleja patria grande que es nuestra América Latina.

Los ejemplos más notables de centros académicos en gestión de riesgo de desastres o en protección civil existentes, que pueden servir de imprescindible insumo para que en nuestro país contemos pronto con una Escuela. Sólo una advertencia antes de proseguir. Dado que el objeto del presente ensayo es presentar una serie de apuntes estructurados que recorran la producción normativa y los intentos de creación de un centro académico en emergencias y desastres en el Perú, nos excusamos y comprometemos a, en ensayo específico, profundizar en la descripción y análisis de las escuelas que pasamos a reseñar.

En el área del Caribe destacan la República Dominicana que posee a la Defensa Civil como una institución. Esta cuenta en su estructura, desde el 2012, con la Escuela Nacional de Gestión de Riesgos, conocida por sus siglas como ESNAGERI. La ESNAGERI es un centro académico encargado de formar y capacitar para responder a las necesidades de todos los actores relevantes de la Gestión del Riesgo. Su labor se centra en la formación y capacitación de voluntarios así como de los integrantes de las instituciones públicas y privadas, generando competencias en la gestión de riesgos. Además, debe influir en el compromiso del desarrollo sostenible.

En la América Central, desatacan los Estados Unidos Mexicanos, cuna de una de las siete grandes productoras de civilización. México cuenta con el Sistema Nacional de Protección Civil-SINAPROC, con el cual se sentó las bases para la atención de desastres e hizo posible institucionalizar la protección civil dentro de los esquemas de actuación de la administración pública.<sup>6</sup> Para poder formar y capacitar capital humano la Secretaría de Protección Civil, gracias al instrumento normativo emitido por el gobierno el año 2011, pasó a contar con la Escuela Nacional de Protección Civil - ENAPROC, la que está operativa desde el 2013. La ENAPROC funciona en un campus de 150,000 m<sup>2</sup> en la localidad de Chiapas. Es una institución educativa dedicada a fortalecer y consolidar mediante procesos de preparación, enseñanza-aprendizaje y certificación de las capacidades a personas, empresas e instituciones, en la gestión integral del riesgo. Presenta un modelo de concepción e infraestructura a tomarse en cuenta para cualquier esfuerzo orientado a constituir una Escuela en la materia que nos compete.

En lo que respecta a Sudamérica hemos seleccionado como caso de referencia a la República de Colombia. En Colombia existe la Defensa Civil, cuyos antecedentes formales se remontan al año de 1948,<sup>7</sup> Dependiente de la Dirección General, encontramos a la Subdirección de Capacitación y Entrenamiento. De la señalada subdirección, según lo establecido el año 2017,<sup>8</sup> depende cada una de las escuelas de capacitación y entrenamiento existentes en Colombia, las que se constituyeron sobre una visión descentralizada. Destacan la Escuela de Protección Ambiental



ubicada en Mariquita (Tolima), y la Escuela de Capacitación "Carlos Lleras Restrepo". Nos interesa resaltar a esta última, de la cual conocer y sistematizar sus experiencias sería de mucha utilidad para una Escuela en el Perú.

La Escuela de Capacitación "Carlos Lleras Restrepo", próxima a Bogotá, está a cargo de planificar, evaluar y ejecutar, a nivel nacional, las actividades académicas de Gestión del Riesgo y Desastres, de la Acción Social y de la Búsqueda y Rescate. Con ello se espera promover el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos, de los integrantes del voluntariado y de la comunidad en general.

Lo interesante, a través de los tres ejemplos reseñados, es que cada Escuela, ya sea en gestión de riesgo de desastres o en protección civil, se ha formulado y puesto en marcha en consonancia, uno, al sistema imperante en el país y, dos, al contar con una concepción y una respuesta clara ante un proceso histórico que ha guiado la elaboración del perfil como de la estructura orgánica y física con las que fueron erigidas. Un dato más: es interesante resaltar que la construcción de las escuelas guarda un interesante equilibrio en relación al entorno físico y la historia de las civilizaciones que se asentaron en el país.

## HACIA LA CREACIÓN DE LA ESCUELA EN GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

En el caso del Perú, tenemos conocimiento de iniciativas en diferentes momentos. Deseamos empezar por una de ellas que, dada su ubicación cronológica de casi una década de anterioridad a las Escuelas creadas en Latinoamérica, nos indica la perspectiva de los funcionarios peruanos.

Antes de ahondar es necesario precisar un poco más la información. Mediante el Decreto Ley Nº 19338 dado por el Gral. Div. EP Juan Velasco Alvarado, presidente de la república, se creó el Sistema de Defensa Civil-SINADECI,<sup>9</sup> integrante de la Defensa Nacional. Su finalidad quedaba establecida en torno a proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, además asegurando la rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera que sea su

origen.<sup>10</sup> Asimismo, lo que es muy interesante de analizar en otro estudio, se señala al Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI como el organismo central, rector y conductor del SINADECI, encargado de organizar a la población, así como de coordinar, planear y controlar las actividades de Defensa Civil.<sup>11</sup>

El INDECI tenía publicado el Plan Nacional de Defensa Civil que data de 1989,<sup>12</sup> y a inicios del S. XXI el Manual de Organización y Funciones-MOF que es el documento técnico- normativo de la gestión institucional. Sin embargo el referido MOF, fechado a noviembre del 2003, no se constreñía sólo a recoger lo contemplado en el Plan de fines de la década de los '80, sino que ya prefigura la propuesta que el INDECI eleva ante el Consejo de Defensa Nacional como veremos en el siguiente acápite. La Dirección Nacional de Educación y Capacitación-DINAEC formuló, en calidad de Unidad Ejecutora Responsable, el Proyecto denominado "Escuela Nacional de Prevención y Atención de Desastres" en el año 2005.

## I. EL CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN EN PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Uno de los procesos implementados para contar con el Centro Nacional de Educación y Capacitación en Prevención y Atención de Desastres, al cual nos referiremos mediante las siglas de CNECPAD, inicia cuando el INDECI, de acuerdo a sus funciones, propone al Consejo de Defensa Nacional los objetivos y políticas en materia de Defensa Civil, así como las previsiones y acciones que garanticen la seguridad de la población de acuerdo con la Política de Defensa Nacional.<sup>13</sup> El INDECI formula el nuevo, para entonces, Plan Estratégico denominado Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres en reemplazo del Plan Nacional de Defensa Civil.<sup>14</sup>

El 14 de enero del 2004 el Consejo de Defensa Nacional aprueba el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres<sup>15</sup> el cual, en conformidad a la normativa vigente, se emite a través de Decreto Supremo.<sup>16</sup> El Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, que de aquí en adelante lo singlamos como PNPAD-2004, constituye en su momento "... una de las herramientas fundamentales en apoyo



*de la Política Nacional de Desarrollo, por cuanto contiene las directivas, objetivos, estrategias y acciones que orientan las actividades intersectoriales e interinstitucionales en materia de prevención, en concordancia con la problemática nacional de desastres y de las prioridades que derivan de ella para la reducción de los impactos socioeconómicos que afectan el desarrollo sostenible del país.*<sup>17</sup>

El PNPAD-2004 contempla, en los Objetivos Específicos de la Política de Prevención y Atención de Desastres, la necesidad de *“Educar, capacitar y preparar a la población para planificar y ejecutar acciones de prevención principalmente e incrementar su capacidad de respuesta efectiva en caso de desastres”* a través de:

- a. Crear, diseñar e implementar centros de capacitación. A través de ellos, formar especialistas para los niveles de preparación que requiere el SINADECI.
- b. Desarrollar con las universidades e instituciones científicas programas de estudio (nivel de post grado), investigación y elaboración de proyectos.

El PNPAD-2004, en consonancia con fortalecer al SINADECI, contemplaba como estrategia número 4 fomentar el fortalecimiento institucional, la cual contiene como subprograma *“Proyectar e implementar el Centro Nacional de Educación y Capacitación en Prevención y Atención de Desastres”*, cuya responsabilidad recaía en el INDECI.

Este centro académico debía ser formulado e implementado para formar tanto a técnicos como a especialistas en materia de prevención y atención de desastres con enfoque integrado al desarrollo. De esta manera se proyectaba que, a mediano plazo, se podría contar con personas que, al egresar del citado Centro, contasen con una alta calidad de especialización y/o de entrenamiento en dos grupos definidos para dirigir las organizaciones, oficinas y actividades del SINADE, como los siguientes:

- a. Profesionales, técnicos y personal de apoyo.
- b. Especialistas y ejecutivos para la prevención y atención de desastres.

Concurrente y derivado de lo anotado en el PNPAD-2004 estaba el Plan Estratégico Institucional-

PEI. En el referido PEI se señala que el Objetivo Específico 3 es *“Crear el Centro Nacional de Educación y Capacitación en Prevención y Atención de Desastres”*.<sup>18</sup>

En el INDECI se decide conformar un equipo que formule el proyecto. Dicho equipo, a cargo de elaborar el expediente, lo integraron el arquitecto Carlos Castillo, la economista Myriam Abad y el ingeniero Erick Cortijo.<sup>19</sup> Para el año 2005, se cuenta con el proyecto presentado por la Unidad Formuladora, que era la DINAEC, y como Unidad Ejecutora Responsable a la Dirección Nacional de Proyectos Especiales. El equipo de profesionales en mención presentó un proyecto en el cual la denominación muta de “centro” a “escuela” y se suprime el término “educación”. Así, el nombre del proyecto queda como el de *“Escuela Nacional de Prevención y Atención de Desastres”* a la cual nos referiremos usando las siglas ENAPAD.

En el referido proyecto, la ENAPAD, se encuentra conceptualizado como un centro académico con dos pilares integrados: capacitar e investigar. A la vez, el ENAPAD debería ser sede de eventos nacionales e internacionales para que pudiese convertirse en el nudo de intercambio de experiencias y de la “... profundización de los conocimientos en Gestión de los Desastres”.<sup>20</sup>

Desde nuestra óptica, esta era una visión acertada. Es imposible concebir un centro académico que este orientado a capacitar sin contar con una adecuada, organizada y sostenida producción de conocimiento, no sólo de investigación. A su vez, es imprescindible que la producción de conocimiento especializado, se encuentre estrechamente ligado a su aplicación en el campo específico de desempeño,<sup>21</sup> con lo cual el INDECI de la época se acercaba a desarrollar lo que en los ámbitos del sector defensa se conoce como “doctrina”. Tal vez aquí encontramos la fortaleza en la concepción del CNECPAD. En gran medida ello se debe a que en el organigrama estructural del INDECI de la época, contemplado en el MOF, estaba la Dirección Nacional de Educación y Capacitación-DINAEC, la cual a su vez posee una Unidad de Doctrina. Esto sólo debiera animar un estudio en el cual se presenten y analicen los proce-



sos y la producción de doctrina del INDECI de esos años. Ahora bien, como anotamos, el proyecto de CNECPAD se acerca a una concepción enmarcada en la producción de doctrina, aunque sin llegar necesariamente a ello. Téngase en cuenta que hoy en día es fundamental contar con modelos flexibles, para “devolver” a la población el conocimiento y los saberes procesados.

Lamentablemente, el proyecto para contar con el Centro Nacional de Educación y Capacitación en Prevención y Atención de Desastres no llegó a ser una realidad.

## II. EL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL-COEN

Realizamos una nota relativa al COEN en razón a tener ligazón con el foco de interés del presente ensayo relativo a la Escuela Nacional en Gestión de Riesgo de Desastres.

El COEN hoy en día funciona de manera permanente en razón al monitoreo y análisis de peligros, emergencias y desastres a nivel nacional, cuya información permite la toma de decisiones al más alto nivel político para la adecuada respuesta ante emergencias. En los últimos años el COEN ha funcionado en los ambientes de una casa en el distrito de San Borja y, debido a los efectos del Fenómeno de El Niño del 2017 se consideró oportuno usar los ambientes del Centro de Operaciones de Emergencia-COE del Ministerio de Defensa.<sup>22</sup>

Se ha proyectado un nuevo local para el COEN en un terreno ubicado al noreste de la Av. El Sol en el distrito de Chorrillos, área bajo la jurisdicción del Ejército del Perú-EP. Por ello, en el 2010, la Comandancia General del Ejército cede al INDECI un terreno para la construcción del COEN.<sup>23</sup> Realizadas las gestiones necesarias el 25 de junio del 2013, se firma el Convenio de Afectación en Uso entre los entonces Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil, General de División EP (r) Alfredo Murgueytio Espinoza y el General de Brigada EP Germán Gonzales Doimi. Con el acuerdo se formalizaba la entrega al INDECI del terreno en mención para, por un plazo indeterminado y con los aporte del Go-

bierno de la República Popular China, se haga realidad la construcción del nuevo COEN.<sup>24</sup> En el terreno se tiene previsto edificar, a futuro, la nueva sede institucional del INDECI, un Centro de Simulación, y uno de Capacitación, que se cuente con almacenes para acopiar la ayuda humanitaria para la atención de emergencias, entre otras áreas. Como se puede observar, se tiene en la concepción contar con un centro de capacitación.

En paralelo a las acciones antes citadas, las autoridades del Gobierno del Perú y de la República Popular China suscribieron un acuerdo mediante el cual el gobierno Chino envió un equipo de especialistas para realizar el estudio de factibilidad del proyecto de COEN del INDECI. De esta forma en la ciudad de Beijing se suscribió un acuerdo para la continuidad del proyecto.<sup>25</sup> Dicho acuerdo es ratificado el año siguiente por el Gobierno del Perú,<sup>26</sup> y se suscribió el contrato de diseño de la obra el 22 de abril del 2015. Poco más de un año después, aprobado el estudio de factibilidad, se suscribe el acta de ejecución para la construcción del COEN.<sup>27</sup>

Posteriormente se inició la construcción del COEN, con una ceremonia en la cual el embajador chino Jia Guide declaraba que *“El sueño chino se compone en dos objetivos centenarios. El primero se fija para el año 2021 porque para ese año esperamos doblar el nivel de ingresos per cápita de los ciudadanos con base al nivel del año 2000; y el segundo objetivo centenario se fija para mediados de este siglo, para ese entonces esperamos construir nuestro país, en un país moderno, democrático y próspero”*.<sup>28</sup>

Como se puede apreciar, contar con las nuevas instalaciones del nuevo COEN abarca un período de poco menos de una década próximo a culminarse durante el presente período presidencial del Ing. Martín Vizcarra Cornejo y del Jefe del INDECI, Ing. Jorge Chavez Cresta. Esto es muy interesante, pues estamos ante un objetivo del estado peruano que trasciende a la administración gubernamental de turno, contribuyendo a fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, lo cual da optimismo, pues habla que vamos arribando a objetivos comunes y claros que guían los esfuerzos de todos nosotros.



### III. LA ESCUELA NACIONAL EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-ENAGRD

El Decreto Ley n° 19339 fue sido modificado, entre 1974 y el 2010, en diversas oportunidades hasta la sanción de la novísima Ley n° 29664, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres-SINAGERD.<sup>29</sup> Con esta norma tenemos al INDECI y al CENEPRED con sus funciones y competencias claramente diferenciadas.<sup>30</sup> Posteriormente se establece, por Decreto Supremo, los ámbitos de los procesos de la gestión de riesgo de desastres que se asignan al INDECI y al CENEPRED.<sup>31</sup> Tengamos en cuenta que continuadora de la DINAEC, en el INDECI, es la actual Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Humanas-DEFOCAPH. Con el nuevo escenario y por efectos de la novedosa producción normativa, se producen hechos muy significativos.

Es importante resaltar lo obrado por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa-SINEACE. Esta institución conformó un equipo de investigación durante los años 2014 al 2016, cuyos integrantes tuvieron por objeto estudiar la articulación entre la oferta en gestión de riesgo de desastres con la demanda de personal especializado. Seleccionaron un ámbito comprendido por las regiones de Ancash, Ayacucho, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Lima Región, Tumbes y Ucayali. En gran medida estas son las regiones que vienen sufriendo los embates del cambio climático, cuyo efecto más notorio son las inundaciones.

Los resultados de tan interesante estudio se publicaron en un libro titulado “Estudio de oferta formativa y demanda laboral vinculadas a la gestión de riesgos de desastres y cambio climático”.<sup>32</sup> El SINEACE sostiene que la oferta formativa en GRD debe proporcionar capital humano competente y certificado para responder con calidad y pertinencia a la relación entre vulnerabilidad ante desastres y el desarrollo sostenible de nuestra sociedad. Documenta lo difícil de poder contar con personal preparado y con conocimiento en GRD.

De entre las recomendaciones, señaladas a lo largo del libro citado, podemos resaltar que es necesario:

- crear una carrera profesional o técnica y especializaciones en GRD, con el fin de contribuir a la formación específica de profesionales en estas áreas.
- presentar contenidos sobre GRD, diferenciados por niveles (profesional, técnico, operario) y por regiones.
- intercambiar experiencias con instituciones de países latinoamericanos que ya hayan desarrollado centros académicos en GRD.

Conforme a lo anotado, se realizó un proceso interesante entre el SINEACE y el INDECI tendiente a que el segundo pudiese certificar competencias. Al término, el SINEACE otorgó al INDECI la autorización como entidad certificadora de competencias en la ocupación de “Promotor(a) en Gestión de Riesgos de Desastres” por 5 años.<sup>33</sup>

El INDECI emitió la Resolución Jefatural N° 133-2018-INDECI, mediante la cual se aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2021.<sup>34</sup> En el PEI se señalan:

- a) Lineamientos de política institucional.
- b) Institucionalizar la formación de capacidades a través de la Escuela Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres.

Esto permitió plantear dos grandes pasos para contar con la Escuela:

1. Presentar en el Congreso de la República el proyecto de Ley 2966 (PL-2966), mediante el cual se propone modificar la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD y propone la creación de la ENGRD.
2. El segundo es la elaboración de un plan que permite contar con el perfil y la puesta en operaciones de la Escuela.

El PL-2966 fue presentado, en la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, el 5 de junio del 2018, a través de los integrantes de la célula parlamentaria aprista. A través del PL-2966 se propone modificar el art. 12, relativo a las funciones del CENEPRED; el 13, relativo a las funciones del INDECI; y el 19, relativo a los instrumentos



del SINAGERD, adicionando el literal “f.” referente a la Escuela Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El día en que culminamos el presente ensayo nos enteramos que la citada Comisión, luego de casi nueve meses, en sesión ordinaria del 12 de marzo del 2019, ha acordado aprobar el dictamen del PL-2966 por mayoría para que pueda ingresar a la agenda del Pleno del Congreso para su debate y votación.

En lo que respecta a lo segundo, el plan, podemos señalar que durante los años 2018-19 se han realizado y promovido desde la DEFOCAPH diversas acciones, tratando de consensuar con las direcciones de línea y oficinas de asesoría, los que en síntesis pueden ser considerados los antecedentes centrados en tres ejes relativos a integración CENE-PRED-INDECI, recursos humanos y equipamiento.<sup>35</sup>

En los últimos cinco meses, al autor del presente ensayo se le encomendó presentar una propuesta de ENGRD y elaborar un plan que permita contar con el perfil, la propuesta de Escuela y la puesta en operaciones de la misma, a través de identificar y realizar una serie de acciones y actividades. Como sintetizamos en la sección dedicada a las escuelas especializadas en el Perú, nuestra planificación contempla, entre varios más, dos momentos esenciales:

- a) Acciones y actividades en el ámbito “nacional”; que implican:
- Identificar, estudiar y contactar con Escuelas nacionales relevantes
  - Realizar un taller de intercambio de experiencias de escuelas nacionales
  - Conformar un equipo técnico en INDECI
  - Reuniones y seminarios de trabajo entre los equipos técnicos de las instituciones y sus respectivas escuelas,
  - Sistematizar experiencias, con las correspondientes socialización y validación de los conocimientos y procesos, con la colaboración de los cooperantes del USAID-OFDA y el WFP y sus equipos de consultores
  - Editar textos que contengan los mejores insumos a ser usados para la formulación del perfil de la ENGRD
  - Fomentar y consolidar alianzas estratégicas con las instituciones y escuelas relevantes para el desarrollo de la ENGRD.

- b) Acciones y actividades a nivel del ámbito “internacional”; para lo que se ha de seguir con un esquema similar al señalado para lo nacional. Con el agregado de, por un lado, entrar en contacto con Escuelas especializadas en GRD que tienen años de existencia y, por otro, promover una alianza estratégica entre las Escuelas en GRD de Latinoamérica y la por crearse en el Perú.

De esta forma se podrá contar con diversos productos, como por ejemplo una hoja de ruta que contenga todos los procesos y requerimientos necesarios para la constitución de la Escuela Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, trascendiendo la mera identificación de pasos a seguirse. Por de pronto al cierre de este ensayo, acercándonos a la quincena del mes de marzo, hemos logrado realizar:

- a. La descripción y contacto con Escuelas nacionales relevantes,
- b. El Taller de Intercambio de Experiencias, con la participación de una veintena de instituciones (ver siguiente acápite IV.IV),
- c. El proyecto para la Resolución que designe al Equipo Técnico del INDECI,
- d. Establecido compromisos para programar la realización de seminarios y jornadas de trabajo con los equipos técnicos de la Escuela Nacional de Administración Pública, la Escuela Nacional de Control y con el SINEACE,
- e. Iniciado consultas para contar con la participación y apoyo de la Escuela Nacional de Gestión de Riesgos de la República Dominicana, con la Escuela Nacional de Protección Civil de México, y con la Escuela de Capacitación "Carlos Lleras Restrepo" de Colombia.

#### IV EL TALLER DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS

El taller realizado en el auditorio del Hotel Los Tallanes, el 28 de febrero del presente, contó con la participación de representantes y profesionales de una veintena de instituciones. El objetivo del Taller fue conocer y sistematizar experiencias desarrolladas por instituciones peruanas, como insumo para una hoja de ruta en la implementación de un centro académico en GRD que desarrolle, promueva y empodere la producción de conocimiento y el desarrollo de capacidades humanas, como una estrategia



prioritaria para lograr una sociedad resiliente. La metodología propuesta desde nuestro equipo y perfeccionada por el WFP, consistía en:

- a) Exposiciones individuales; las que ofrecen una mirada en torno a los procesos de constitución, los lineamientos y elementos presentes en los procesos en el trabajo orgánico, la elaboración de la normatividad, la integración interinstitucional, y la gestión del conocimiento del SINEACE, la ENAP y la ENC.

**Exposición: “Apuntes para la definición de programas formativos de la futura escuela de capacitación de INDECI”.**

A cargo de la Sra. Verónica Alvarado Bonhote, directora de la Dirección de Evaluación y Certificación de Educación Superior, asesora de la Presidencia del SINEACE, abogada y magíster en administración de negocios por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Sumilla:** presentar hallazgos del Estudio de oferta formativa y demanda laboral vinculadas a la gestión de riesgos y desastres y cambio climático; la ruta metodológica del perfil al programa formativo y del perfil a la evaluación de competencias; las oportunidades de la certificación de competencias.

**Exposición: “El rol de la Escuela Nacional de Control de la Contraloría general de la República”**

A cargo de la Sra. Nathalie Ingaruca Ruiz, directora de la Escuela Nacional -Contraloría General de la República; abogada por la Universidad San Martín de Porres, magíster en gestión y administración de la educación por la Universidad Nacional Federico Villarreal.

**Sumilla:** mostrar el proceso de creación de la ENAP, las influencias recibidas, el modelo desarrollado, las reformas implementadas y el trabajo integrado con otras escuelas.

**Exposición: “La experiencia de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú”**

A cargo del Sr. Dante Mendoza Antonioli, director de la Escuela Nacional de Administración Pública, SERVIR; abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, magíster en Ciencias de la Administración Pública por la Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

**Sumilla:** mostrar el proceso de creación de la ENAP, influencias recibidas, el modelo desarrollado, el trabajo integrado con otras escuelas, la problemática en la elaboración del perfil y la sostenibilidad de la ENAP, revisión casos de Escuelas especializadas para servidores públicos en la región.

- b) Mesas de discusión; se presentan por pares en salud, y en defensa, para conocer la respuesta política, organizativa y operativa ante la ocurrencia de emergencias y desastres en su relación con los procesos de capacitación en dos sectores.

**a. MESA SECTOR SALUD**

**Escuela de Emergencias y Desastres, EsSalud**

Dr. Manuel Palomino Márquez, Coordinador Académico de la Escuela de Emergencias, Doctor en Gestión en Salud por la Universidad San Pedro.

Exposición: “EsSalud frente a emergencias”, en la cual se señala que en caso de desastre ocasionado por causas naturales y/o por el hombre, la institución otorga atención directa ante las demandas de la población afectada, muestra los procesos para desarrollar una gestión académica y administrativa orientada al manejo de emergencias y desastres.

**Escuela Nacional de Capacitación, Cruz Roja**

Sr. Lic. Ever Soto Machaca, Coordinador Provincial de Gestión del Riesgo de Desastres de la Escuela Nacional de Capacitación.

Exposición: “Formación y Preparación para desastres en voluntarios de Cruz Roja”, en el cual señala los procesos que se requieren para el abordaje de la Salud Pública en emergencia y desastres, el modelo de capacitación presencial y en plataforma virtual, oferta de cursos académicos acreditados con las principales instituciones de educación superior del Perú.

**b. MESA SECTOR DEFENSA**

**Centro de Altos Estudios Nacionales - CAEN**

Mg. Pedro Buleje Buleje, jefe de Programas Académicos del CAEN, magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú, General del Ejército del Perú en situación de retiro.



Exposición: “Maestría en Gestión del Riesgo de Desastres”, en la cual se señala los ejes temáticos que están dentro de la malla curricular, así como las capacidades que los alumnos desarrollan en Gestión prospectiva, correctiva y reactiva del Riesgo para los Desastres.

**Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas - ECOFFAA**

Gral. EP (r) Jorge Villanueva Bardales, docente y facilitador de la ECOFFAA, magister en Planeamiento Operacional y toma de decisiones por la Escuela Superior de Guerra del Ejército.

Exposición: “Situación Actual”, presentó líneas, programas y contenidos en GRD que ofrece la Escuela Conjunta para mejorar la interoperabilidad de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas en acciones militares de apoyo a la población como entidad de primera respuesta ante desastres.

- c) Mesas de trabajo, en torno a cinco procesos para organizar las acciones prioritarias, estableciendo cómo y quién debe realizarlas, señalándose acciones simultáneas, secuenciales o separadas de un origen común y seguir un proceso independiente.

Mesas	Coordinadores
Formación, organización institucional y estructural de una Escuela especializada	Dr. José Robles Montoya
	Dr. Santiago Montenegro Canario
Financiamiento, riesgos y presupuestos, viabilidad y sostenibilidad	Lic. Lourdes del Rosario Pareja Pinto
	Lic. Francisco Villasana
Procesos normativos, desenvolvimiento moderno y flexible	Abog. William Sifuentes
	Sr. Luis Vallenás
Gestión y producción del conocimiento, sistema de información.	Mg. Christian Valdivia Vera
	Mg. Ernesto Morales Erroch
	Lic. Silvia Passuni
Articulación institucional, acercamiento y cooperación con Instituciones académicas Nacionales y en Protección Civil o GRD de América Latina.	Lic. Lucy Echeverría Pariona <sup>36</sup>

Además de las instituciones ya citadas, participaron:

- La Dirección General de Educación y Doctrina - DIGEDOC del Ministerio de Defensa – MINDEF.
- La Escuela Superior de Guerra del Ejército - ESGUE, del Ejército del Perú.
- La Oficina de Seguridad y Defensa Nacional del Ministerio de la Producción - PRODUCE.
- El Banco Central de Reserva del Perú.
- La Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- La Pontificia Universidad Católica del Perú.
- La Universidad Nacional de Ingeniería.
- La Universidad Privada San Martín de Porres.
- La empresa privada a través del Grupo de Empresarios ante Desastres - GEAD, y de la Asociación Peruana de Actores para la Gestión de Residuos - ASPAGER.
- El Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción - SENCICO.

Las instituciones participantes, luego de una jornada intensa de trabajo, análisis y discusión llegaron a las siguientes conclusiones:



- a. Necesidad pública por contar con capital humano capacitado y certificado en GRD.
- b. Contar con una Escuela especializada que forme, capacite y certifique en GRD; que sea la entidad que gestione, produzca y documente conocimiento; articulando y promoviendo los esfuerzos académicos en GRD en el Perú.
- c. Conocer procedimientos organizativos, administrativos y legales que se deberá realizar para la creación de la ENGRD.
- d. Desarrollar jornadas entre equipos técnicos institucionales y del INDECI.
- e. Conocer e intercambiar experiencias con Escuelas en GRD de América Latina.
- f. Integrar al CENEPRED.

Las instituciones participantes en el Taller, propusieron un conjunto de recomendaciones:

- a) Formular, ejecutar y sostener la ENGRD que forme, capacite y certifique; que sea la entidad que gestione, produzca y documente conocimiento; articulando y promoviendo esfuerzos académicos con diversas instituciones peruanas en GRD.
- b) Promover y/o fortalecer alianzas estratégicas con instituciones como el SINEACE, la ENAP, la ENC, el BCRP, la ECOFFAA, las Universidades (UNMSM, UNI, PUCP) para la formulación y puesta en funcionamiento de la Escuela.
- c) Conformar Equipo Técnico en INDECI para la formulación y puesta en funcionamiento de la Escuela en GRD del INDECI.
- d) Promover y fortalecer el intercambiar de experiencias y la asistencia técnica con otras instituciones académicas en GRD de América Latina.

## CONCLUSIONES

Es necesario, para la conformación de la ENGRD, conocer e interactuar con las Escuelas especializadas del sector público peruano, facilitando una visión sistémica y de fortalecimiento del Estado peruano.

Es importante estudiar y promover un acercamiento sostenido con Escuelas especializadas en gestión de riesgo de desastres o en protección civil de Latinoamérica, como los casos presentados en República Dominicana, México y Colombia.

En razón a la creación de la Escuela en Gestión de Riesgo de Desastres-ENGRD:

- Se han identificado antecedentes de la ENGRD a través del Centro Nacional de Educación y Capacitación en Prevención y Atención de Desastres-CNECPAD y, posteriormente con la Escuela Nacional de Prevención y Atención de Desastres-ENPAD.
- El constante interés por contar con una Escuela, llevo a que en la formulación del COEN se contemple la presencia de un centro de capacitación.
- La ENAGRD mantiene una línea de desarrollo, que ha cobrado impulso, siendo revisada, renovada y puesta al día en los últimos meses a través de la presentación del DL-2966 y la elaboración del Plan para contar con el perfil, hoja de ruta y otros insumos, en lo cual es importante destacar el Taller de Intercambio de Experiencias, realizado con apoyo de la cooperación internacional, en el cual el total de instituciones participantes señalaron la necesidad de contar con la ENGRD.

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Principalmente integrantes de la Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Humanas como la bachiller y licenciada en gestión pública Lucy Echeverría, el Sr. Luis Vallenas personal nombrado, el técnico Luiggi Camus, y los consultores Paul Ibarra y Renato Granara.
2. Agencias como USAID-OFDA, el Programa mundial de Alimentos-WPF, a los que se irán sumando otros.
3. Asimismo, el acercamiento al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres-CENEPRED.
4. Al momento de entregar el presente ensayo, han transcurrido tan sólo una docena de días de la exitosa realización, el 28 de febrero del 2019, del taller nacional de intercambio de experiencias, del cual hablaremos en extenso al final del presente ensayo. Por ello nuestra expectativa es alta y positiva para con el camino por venir.
5. Universidades nacionales como las de Trujillo, San Agustín de Arequipa, del Altiplano y la San Antonio Abad del Cuzco que están llamadas a ser



los socios estratégicos para el desarrollo descentralizado de un sistema de capacitación, entrenamiento y producción-gestión del conocimiento en gestión del riesgo de desastres en el Perú.

6. Ver el artículo de Jorge Damián Morán Escamilla publicado el 2017, pp. 156-183
7. La Defensa Civil de Colombia ha tenido hitos significativos en 1971, cuando se le da autonomía en la atención a desastres, aunque adscrita al Ministerio de Defensa Nacional; 1989, atención a desastres causados por el terrorismo, y desde el 2006 amplía competencias a la gestión ambiental.
8. Decreto número 2087 del 12 de diciembre del 2017.
9. Sancionada el 28 de marzo de 1972.
10. Ver art. 1° de la Ley n° 19338.
11. Ver art. 5° y 7° de la Ley n° 19338.
12. Para su formulación se cuenta con el aporte financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional-AID como parte del Proyecto 527-0318 "Preparativos para Desastres", aprobado con D.S. 036-DE/SG, del 23 de noviembre de 1989. El referido Plan pone énfasis en la participación activa de la comunidad para lograr reducir los efectos de los desastres.
13. Ver el inciso a) del artículo 6° del Decreto Ley N° 19338, modificado por el Decreto Legislativo N° 735.
14. Sancionada mediante el Decreto Supremo N° 036-DE/SG del 23 noviembre de 1989.
15. El Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres se aprueba mediante el Decreto Supremo N° 001-A-2004-DE/SG, del 15 de enero del 2004, firmado por el Presidente Alejandro Toledo Manrique, ocupando siendo presidente del Consejo de Ministros Carlos Ferrero Costa y ocupando las carteras de Defensa el Gral. EP Roberto Chiabra León y en la de Economía y Finanzas Jaime Quijandria Salmón.
16. Ver el Decreto Supremo N° 056-92-PCM, Reglamento del Consejo de Defensa Nacional, artículo 18°.
17. Ver el tomo I del PNPAD, pág. 13 y ss., en las cuales se apuesta por un Plan con proyección a terne una vigencia de diez años; el subrayado es del autor del presente ensayo.
18. Para los años mencionados se contaba con los

Objetivos estratégicos institucionales. Se puede observar el Objetivo General 2, relativo a fortalecer el Sistema Nacional de Defensa Civil para la prevención y atención de desastres; al cual se alinea el Objetivo Parcial 2, relativo a consolidar el rol del INDECI como ente rector, central y conductor del SINADECI; con respecto al objetivo parcial citado se le alinea el OP 3, alcanzar una cultura de prevención de desastres, del cual a su vez se cuenta con el señalado OE 3 (creación del centro Nacional de educación y Capacitación en Prevención y Atención de Desastres). Además, es interesante observar el OP 4, relativo a potenciar e incorporar a la gestión del SINADECI los productos que las instituciones científico-tecnológicas y académicas obtengan en materia de prevención y atención de desastres. En lo último se hace alusión explícita a las universidades, a las instituciones científicas y tecnológicas y los Colegios Profesionales.


19. De los mencionados, el ingeniero civil Erick Martín Cortijo Zarate labora actualmente en el instituto Nacional de Defensa Civil como director de la Dirección de Rehabilitación.
20. Ver pág. 4 del referido proyecto.
21. Según lo revisado el campo específico o especializado del CNECPAD, es el de brindar educación en prevención y atención de desastres.
22. La casa en mención se ubica en la Calle Rodín 135 - San Borja.
23. Ver el Oficio n° 410/CGE, del 20 de mayo del 2010 y su debido asentamiento en la SUNARP.
24. El COEN es considerado una obra de interés nacional, se contempla que esté dotado con infraestructura moderna, funcional, antisísmica; equipado con lo último en tecnología. Con ello se espera poder acopiar y analizar la información relativa a emergencias y desastres, facilitando la toma de decisiones del Consejo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, que es presidido por el Presidente de la República.
25. Durante el encuentro bilateral entre los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú y el Ministro de Comercio de la República Popular de China, el 12 de noviembre de 2014.
26. Mediante el Decreto Supremo N° 009-2015-RE del 25 de febrero de 2015.
27. El 26 de junio del 2016, contándose con la parti-



cipación de la vicedirectora general de la Dirección de Cooperación Económica del Ministerio de Comercio de la República Popular China, Al Yinfang y del Jefe del INDECI Alfredo Murgueytio.

28. Las obras inician el 22 de mayo del 2017. En la ceremonia de colocación de la primera piedra, acaecida días después, estuvieron presentes el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajador Eric Anderson; el Director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Embajador Jorge Voto-Bernales; el Embajador de la República Popular China en el Perú Jia Guide, la Consejera Económica y Comercial de la Embajada de la República Popular China, señora Hao Qinmei; y el Jefe del INDECI, señor Luis Zuazo Mantilla.
29. Firmada el 18 de febrero del 2011, cuando el segundo gobierno de Alan García Pérez.
30. Ver la Ley N° 29664 capítulo III, CENEPRED, y capítulo IV, INDECI.
31. Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, del 25 de mayo del 2011, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, para desarrollar los componentes, procesos y procedimientos, así como los roles de las entidades del sistema.
32. Es el título 14° de la serie estudios y experiencias, apareció en noviembre del 2016 la ciudad de Lima. Dejaremos para otro momento una descripción y análisis profundo del contenido de este libro.
33. Ver la Resolución N° 054-2017-SINEACE-CDAH-P, del 3 de marzo del 2017, vigente hasta marzo del 2022.
34. Fechada el 29 de mayo del 2018.
35. Lo que abarca las gestiones de los directores de la DEFOCAPH como han sido el C. de N. Ricardo Carvajal, el Sr. Luis Vallenás, el Mg. Christian Valdivia y el Crl. EP Rubén Hayakawa.
36. Se contó con el apoyo de dos consultoras, la Mg. Maritza Sánchez Perales y la Mg. Verónica Montero.

## BIBLIOGRAFÍA

- Decreto Supremo N° 036-DE/SG del 23 noviembre de 1989, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Defensa Civil.
- Decreto Supremo N° 056-92-PCM, Reglamento del Consejo de Defensa Nacional.
- Decreto Supremo N° 001-A-2004-DE/SG, del 15 de enero del 2004, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
- Oficio n° 410/CGE, del 20 de mayo del 2010
- Ley N° 29664, del 08 de febrero del 2011, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.
- Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, del 25 de mayo del 2011, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664.
- Proyecto: Escuela Nacional de Prevención y Atención de Desastres, formulado por la Dirección Nacional de Educación y Capacitación – INDECI en el año 2005.
- Decreto 364 - 12, del 16 de julio del 2012, mediante el cual se creó la Escuela Nacional de Gestión de Riesgos - ESNAGERI en la República Dominicana.
- Decreto 2088, del 12 de diciembre del 2017, se crea la Escuela de Capacitación "Carlos Lleras Restrepo", en la República de Colombia.
- SINEACE (2016) "Estudio de oferta formativa y demanda laboral vinculadas a la gestión de riesgos de desastres y cambio climático". Lima.
- Resolución N° 054-2017-SINEACE-CDAH-P, del 3 de marzo del 2017, otorga autorización al Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI como Entidad Certificadora de Competencias en la ocupación de "Promotor(a) en Gestión de Riesgos de Desastres" por 5 años.
- Resolución Jefatural N° 133-2018-INDECI, del 29 de mayo del 2018, mediante la cual se aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019 – 2021.
- Proyecto de Ley 2966, mediante el cual se propone modificar la Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD y propone la creación de la Escuela Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Morán Escamilla, Jorge Damián, "Panorama del Sistema Nacional de Protección Civil en México". En: Revista de El Colegio de San Luis 2017, VII (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 8 de abril de 2019] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426249657007> > ISSN 1665-899X. 

Análisis de la cultura estratégica inglesa desde el Siglo XVI hasta la actualidad, concluyendo sobre sus reflexiones de las Falklands (Islas Malvinas).

## CULTURA ESTRATÉGICA



Analysis of the English strategic culture from the sixteenth century to the present, concluding on his reflections on the Falklands Islands.



**Mayor Ejército de Brasil  
Renan Rodrigues de  
Oliveira**

Bachiller en Ciencias Militares por la Academia Militar das Agulhas Negras. Postgrado en Ciencias Militares por la Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais del Ejército brasileño en 2008. Integró el Batallón brasileño en la Misión de las Naciones Unidas para Estabilización del Haiti 2009. Ha sido instructor del Centro de instrucciones de Blindados (CIBld) del Ejército Brasileño de 2011 hasta 2013. Postgrado en bases geográficas y históricas para formulación estratégica, por la Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME) 2013. Curso de Comando e Estado-Maior de la ECEME, obteniendo el postgrado en Ciencias Militares con énfasis en Planeamiento Estratégico. Posee los cursos de Guerra en Selva (CIGS-2002) y Básico Paracaidista (CIPGPB-2012). Alumno de la VIII Maestría en Ciencias Militares en 2019, prosiguiendo como Instructor de la de la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú- Escuela de Postgrado en 2020.

Rodriguez, R. (2019)  
"Cultura estratégica".

*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 65-71.

## INTRODUCCIÓN

La cultura estratégica es solo el sincretismo de valores que una nación construye a lo largo de su historia, convirtiéndose en información básica para analizar las actitudes de un pueblo cuyos objetivos hacen frente a sus desafíos.

...cultura estratégica como sendo o somatório de ideais, respostas emocionais e padrões de comportamento que os membros de uma comunidade estratégica nacional adquirem. (Snyder 1977, p. 8)

Inglaterra, país insular ubicado en el norte de Europa, desde el siglo XVI hasta la actualidad presenta una cultura estratégica pragmática y bastante activa, la cual se encuentra adecuada a sus intereses económicos, políticos o estratégicos.

Como marco en su trayectoria como potencia, destacan las revoluciones Puritana (1640-1648) y Gloriosa (1688-1689). Estos dos importantes movimientos coincidieron para el cambio del absolutismo monárquico hacia la monarquía parlamentaria, demostrando de forma impar la supremacía del poder del pueblo frente al monarca.

En este período conocido como la revolución inglesa, ocurrieron grandes grupos de migraciones hacia las ya conocidas colonias en América, impulsadas por la persecución religiosa y las compañías de comercio creadas por los Stuarts. Poco a poco, las compañías de comercio, ganaban comercio y territorios para Inglaterra, impulsando la economía y posibilitando la ganancia de capital suficiente para otro gran logro inglés, la revolución industrial

**PALABRAS CLAVE:** ISLAS MALVINAS, CULTURA ESTRATÉGICA, HISTORIA, INGLATERRA, ARGENTINA.

**KEYWORDS:** FALKLAND ISLANDS, STRATEGIC CULTURA, HISTORY, ENGLAND, ARGENTINA.



iniciada a mediados de la década de 1760. Esta, por su parte, se benefició de las políticas públicas como los cercados y por factores geográficos y geológicos, caracterizado por la abundancia en carbón mineral y hierro.

El pionerismo inglés generó muchas ganancias y mucho comercio que deberían ser protegidos ante otras potencias de la época, como Francia y España. En este contexto, se amplió la mentalidad belicista de Inglaterra en el marco de la resolución de conflictos.

En 1690, durante el período de expansión marítima Inglesa, el capitán inglés John Strong descubrió el archipiélago de las Islas Malvinas, ubicado en el extremo sur de América del Sur, entre los paralelos 51° y 52° 30'. Este territorio pasó por diversas manos hasta ser ocupado legalmente por tropas inglesas en el año 1833, siendo una colonia de la Corona, ocupada por escoceses a partir de 1840. Pese a esta ocupación, Argentina trató de volver a ocupar el territorio junto con organismos supranacionales, lo cual acarrió un conflicto armado desencadenado en 1982 tras la invasión del territorio insular por tropas del país sudamericano.

A continuación, se pretende realizar el análisis del pensamiento estratégico Inglés entre el siglo XVI y la actualidad, obteniendo conclusiones sobre sus reflexiones en cuanto al tema de las islas Malvinas (Falklands).

## DESARROLLO

### a. Análisis del período entre el siglo XVI y 1902

A principios del siglo XVI Inglaterra no tenía proyección internacional. Su población de cerca de 4 millones de habitantes no se comparaba con la de sus principales adversarios, España y Francia. Asimismo, las actividades financieras y comerciales eran más pequeñas que las de ciudades como Venecia, Florencia y los Países Bajos. Inglaterra poseía sólo una marina bien equipada, mas no contaba con un Ejército permanente, a diferencia del francés, el cual era más grande y se encontraba mejor equipado en esa época.

La Inglaterra adoptó una política exterior más agresiva sólo bajo el reinado de Isabel I, aprovechándose del fervor religioso de los países protestantes contra el rey católico Felipe II de España, país que en aquella época dominaba el comercio marítimo mundial. Para defender sus intereses, la marina inglesa pasó a financiar corsarios en saqueos en las rutas de plata y oro españolas, debilitando el poderío de su adversario. Al mismo tiempo, el imperio británico obtenía ganancias y sus marineros comenzaban a conocer todas las rutas comerciales.

Gracias a ese conocimiento, se pudieron identificar las rutas más rentables así como las vulnerabilidades de las colonias españolas en América, facilitando el objetivo de dominar tales territorios en detrimento del poderío militar español.

El gran giro estratégico inglés fue la derrota de la "Invencible" Armada Española en el año 1588 durante el ataque a Inglaterra por parte de Felipe II. La Victoria Inglesa abrió las puertas de los océanos para la expansión británica a todos los continentes. Sin enemigos a su nivel, los ingleses poco a poco dominaron las rutas hacia el occidente, territorios a lo largo de la costa africana, América y la India. La actuación de Isabel I imponiendo los intereses británicos incluso con la necesidad del uso de la fuerza marcó el pensamiento estratégico Inglés a lo largo del siglo XVI.

El pensamiento estratégico inglés se basó en el poder naval, característico de la teoría elaborada siglos después por el Contraalmirante Americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914).

*El acceso al mar, el control de las rutas comerciales y el desarrollo de los litorales, son aspectos centrales del pensamiento estratégico de Mahan, en el contexto del cual las fuerzas navales se constituyen como el instrumento primordial de la competición internacional en la que los Estados Unidos debían comprometerse, sus funciones clásicas a través de grandes escuadras de superficie. (Ribeiro 2010)*

La conquista y mantenimiento de la India, iniciada por la explotación comercial de la Compañía



Británica de las Indias Orientales (1600) siguió la lógica de defensa de intereses Británicos, pasando de simples puestos de intercambio de mercancías a la anexión de territorios por medio de las armas, tal como la guerra Anglo-Sij y Anglo-birmana, dando lugar a la anexión de los territorios de Punjab y Birmania. La compañía de las Indias anexó los otros territorios bajo la misma óptica hasta la revuelta de los Cipayos en 1857 que pese a haber sido sofocada, detuvo los avances territoriales ingleses en el Raj, mas no impidió el mantenimiento del territorio conquistado y la declaración de la Reina Victoria como Emperatriz de la India en 1877. Una vez más, tal hecho resalta la forma por la cual Inglaterra resuelve conflictos y que no renuncia a sus intereses pese al uso necesario de la fuerza.

En cuanto a la conquista de América del Norte y del Caribe, los ingleses optaron por el modelo mercantilista practicado por las potencias de la época, con excepción de las colonias de norte que sólo se incluyeron en este modelo próximo a sus independencias. En el caso específico de las trece colonias, la adopción de una política más controladora por parte de la metrópoli, resultado de la guerra de los siete años, trabada entre Francia e Inglaterra, y de elevación de tasas de comercio, tales como la ley del sello y la ley del sello el azúcar, despertaron los ideales separatistas, culminando en la guerra de independencia estadounidense y en la pérdida territorial de la mayor parte de las posesiones británicas en

América. Se observa que el pensamiento estratégico inglés se mantuvo intacto, buscando mantener sus objetivos por medio de la contienda, siendo que en este caso el objetivo sólo fue abandonado ya que la alianza entre franceses y norteamericanos impuso gran resistencia.

La revancha inglesa al apoyo francés a la independencia de Estados Unidos vino por medio de la Batalla Naval de Trafalgar (1803), oportunidad en la que el Almirante Nelson, al mando de la escuadra inglesa, impuso la derrota a la Flota Franco-española, dando lugar a la supremacía británica en los océanos. Adicionalmente, tal victoria posibilitó el acceso inglés a todos los dominios españoles y franceses, haciendo que Inglaterra fuera la mayor potencia económica y naval del siglo XIX.

En el proceso de neocolonialismo y debidamente negociado en la conferencia de Berlín (1884-1885), los británicos se lanzaron sobre el continente africano dando con la conquista y el monopolio del canal de Suez y de las colonias del Sur del continente, estableciendo la unión sudafricana, postguerra de los Boeres (1899-1902). En este conflicto las tropas inglesas mostraron gran capacidad de adaptación y movilización después de los fracasos iniciales, permitiendo que la corona mantenga la parte lucrativa del territorio africano, rica en oro y diamantes.

Se infiere parcialmente que del análisis del pensamiento estratégico inglés entre el siglo XVI y 1902 se constata una evolución gradual del poderío militar inglés mientras crecían sus intereses y su proyección económica, las cuales eran las bases de una postura intransigente en cuanto al logro de sus objetivos políticos y estratégicos.

#### **b. Análisis del período entre 1902 y los días actuales**

Algunos autores como Niall Ferguson destacan el inicio del siglo XX como la debacle del imperio británico no por su incapacidad de controlar sus colonias, sino principalmente por la amenaza de imperios rivales, sea por la enorme fuerza militar y económica germánica de





Otto von Bismarck, por la constante amenaza rusa recién derrotada por el imperio japonés en la guerra ruso-japonesa de 1905. Tal cuadro, además de generar reajustes en el marco neocolonial, llevó a Inglaterra a alinearse con antiguos adversarios frente a la amenaza eminente.

Cabe destacar que, en 1914, el ejército alemán tenía cerca de 124 divisiones bien equipadas frente a 10 divisiones británicas. En cuanto a la capacidad de movilización, se estimaba que los británicos podrían movilizar unos 735.000 hombres frente a 4,5 millones de alemanes. Ante la imposibilidad de comparar fuerzas, las opciones del parlamento fueron adoptar del servicio obligatorio, volver a aproximarse a Francia y superar la construcción naval alemana, siendo efectuadas las dos últimas. Dichas medidas garantizaban la ampliación del efectivo con posibilidad de traslado, así como la seguridad territorial inglesa mediante el mantenimiento de su superioridad naval. (Ferguson 2016).

En este contexto, la primera guerra mundial (1918) fue el primer gran desafío de los ingleses en el siglo XX. Integrando la triple comprensión y como resultado del amplio proceso de neocolonialismo que tuvo lugar a finales del siglo anterior, los británicos nuevamente enfrentaron una grave amenaza a sus intereses económicos de ultramar, así como a sus posesiones estratégicas. En esta oportunidad, se valieron de la estrategia de alianza con Francia y Rusia para asegurar sus intereses en el tratado de Versalles, además de sus excelentes condiciones de mando en la Liga de las Naciones.

No obstante, las condiciones impuestas a los derrotados en el conflicto, además de la crisis económica de 1929 y el surgimiento de movimientos extremistas, llevaron al país al conflicto nuevamente. Con la declaración de Guerra de septiembre de 1939, los británicos se valieron una vez más de la guerra para el logro de objetivos impuestos por la política nacional capitaneada por el Primer Ministro Winston Churchill. Entre las diversas consecuencias del conflicto, la ocupación de una vacante en el consejo permanente de la ONU, la creación de una alianza continental con Europa Occidental y el fortalecimiento de la alianza Estados Unidos -Reino

Unido afectaron directamente a las decisiones estratégicas inglesas hasta el día de hoy.

*The strategic shock of 1939 evolved British strategic culture post 1945, shifting its strategic priority from the maritime flank to a continental commitment to Europe. This culture became a consistent factor shaping British Defence policy and National strategy throughout the 20th Century. (MITCHELL 2013)*

Durante un nuevo orden bipolar conocido como Guerra Fría, los británicos se mantuvieron fieles al occidente e iniciaron la desocupación de sus territorios neo-coloniales. Tal desocupación generó preocupación en mantener los lazos de la dominación económica integrándolos mediante la "comunidad británica" (Commonwealth) y respetando la autodeterminación de los pueblos prevista en la carta de la ONU. Esta decisión demuestra que el gobierno inglés puede ceder por imposición externa, mas no con garantizar la continuidad de sus intereses estratégicos.

A pesar de la óptica de la Guerra Fría, los ingleses identificaron la amenaza nuclear rusa como un obstáculo a su seguridad y lanzaron una carrera nuclear independiente de la posibilidad de recurrir a armamento ya existente de su principal aliado, Estados Unidos. La estrategia nuclear británica le ha garantizado el poder de negociación en las mesas de negociación mundial, en la defensa de los intereses nacionales y en la posibilidad de veto en el consejo de seguridad de la ONU. Tal estrategia sigue siendo foco de la política nacional de defensa británica basada en la proyección de poder bajo la plataforma submarina típica de la estrategia nuclear de las ciudades.

*4.63 The UK's independent nuclear deterrent will remain essential to our security today, and for as long as the global security situation demands. It has existed for over 60 years to deter the most extreme threats to our national security and way of life, helping to guarantee our security, and that of our allies. Since 1969, the Royal Navy has delivered the nuclear deterrent under Operation Relentless, with at least one of*



*four nuclear-armed submarines on patrol at all times. (UK 2015 Pag 33)*

En 1982 las tropas argentinas invadieron el archipiélago de las Islas Malvinas bajo el dominio inglés. La respuesta del gobierno inglés fue proporcional a partir del temperamento de la Primera Ministra Inglesa de la época, Margaret Thatcher. En tan solo dos meses, se recuperaron las islas mediante una rápida movilización de la máquina de guerra británica. La acción se delineó mediante la movilización de submarinos nucleares y tácticos, barcos aeródromos, bombarderos estratégicos y acciones aeromóviles. Dicha reacción demostró el ímpetu de la cultura estratégica británica en la defensa de los intereses nacionales.

Del mismo modo, los ingleses participaron en los conflictos que EE.UU. de Norteamérica encabezaba en Oriente Medio, tanto en la Primera Guerra del Golfo (1991) como en la segunda Guerra del Golfo (2003). La primera tuvo el apoyo de las Naciones Unidas y formaba parte de una causa legítima a los ojos del mundo. La segunda participó en una alianza apoyando una decisión unilateral de EE.UU. y sin el consentimiento de las Naciones Unidas. Tras conseguir la victoria en ambos conflictos, las tropas británicas pudieron una vez más perfeccionar sus

habilidades y demostrar al mundo sus capacidades.

Como resultado de la inestabilidad instalada en los países del norte de África y Oriente Medio, además del inicio de la guerra al terrorismo desencadenada a partir del 11 de septiembre de 2001, los británicos se han involucrado en conflictos de baja intensidad de larga duración con efectos directos a su seguridad interna, afectando directamente al pensamiento estratégico inglés en el sentido de adoptar una postura más aislacionista, repercutiendo en la reciente victoria de la separación de la Unión Europea mediante un plebiscito interno. Este resultado refleja no sólo la inclinación de la población a la independencia de la UE, pero que además repercute la preocupación por la creciente migración de musulmanes dando lugar a lo que Samuel P. Huntington denominó como el choque de civilizaciones.

Para dar soporte a su diplomacia, el gobierno inglés siguió invirtiendo para el mantenimiento y la ampliación de su poderío militar a través del fortalecimiento de su base industrial de defensa, además del desarrollo y la construcción de seis submarinos de propulsión nuclear clase Astute con capacidad de lanzamiento de misiles nucleares y tecnología Stealth. La construcción de dos portaaviones de 65 mil toneladas y el desarrollo de la mayoría de sus



blindados, municiones, armamentos ligeros y cazas, destacando el Eurofighter Typhoon, en baja dependencia de materiales militares de las más diversas clases y elevada capacidad militar de sus fuerzas.

Del análisis del pensamiento estratégico inglés desde 1902 hasta la actualidad, se concluye parcialmente que mantuvieron su postura firme frente a los desafíos a su soberanía, adoptando decisiones basadas puramente en los intereses nacionales, independientemente de la necesidad de disponer de poderío militar. Tal posición refleja la adopción de medidas extremas ante una amenaza al territorio, en especial, sus posesiones en las islas Malvinas.

## CONCLUSIÓN

El pensamiento estratégico reside en el inconsciente colectivo de una nación siendo pieza fundamental en las mesas de negociación de las relaciones internacionales.

En resumen, sobre el análisis del pensamiento estratégico inglés en dicho período, se puede afirmar que los ingleses trazaron su historia apoyándose en unas fuerzas armadas bien preparadas, patrocinadas por una nación culturalmente presta a gastar recursos valiosos para lograr sus objetivos estratégicos, de impedir que los argentinos vuelvan a tomar el archipiélago de las Malvinas.

En este sentido, el desarrollo continuo de la industria bélica inglesa en base a un fuerte incentivo político, coloca al Reino Unido como una de las Fuerzas Armadas mejor equipadas y logísticamente capaces de mantenerse en una campaña militar, haciendo que cualquier intento de volver a ocupar el archipiélago, sea difícil.

En el mismo sentido, la continua actuación de las fuerzas armadas británicas en los principales conflictos de los siglos XX y XXI les brinda una gran capacidad operativa y un estado de prontitud, haciéndola muy eficiente ante cualquier amenaza a su territorio.

Adicionalmente, el desarrollo de armas nucleares estratégicas y sus medios de proyección hacen

que la balanza de poder sea muy favorable para el Reino Unido frente a países sin armamentos nucleares.

Además, la postura histórica de los británicos en la defensa de sus intereses muestra la imposibilidad de ceder territorios sin motivación legítima, contribuyendo en la defensa del territorio por medio del poder militar de ser necesario.

Finalmente, tras analizar los diferentes momentos históricos de construcción de la cultura estratégica británica a lo largo de los últimos siglos, se evidencia en un horizonte temporal de mediano plazo el desafío hercúleo de los argentinos de una posible reconquista de las islas, así como la imposibilidad de la oferta de cualquier concesión por parte del gobierno británico, ya sea por medio de tribunales internacionales o acuerdos bilaterales relacionados a este territorio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- UK- National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015.
- RIBEIRO, António Manuel Fernandes da Silva-MAHAN e as marinhas como instrumento político. revista militar -2010, disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo.php>.
- SNYDER, Jack. The soviet strategic culture: implications for nuclear options. Santa Monica: Rand Corporation, 1977.
- JOHNSTON, Alastair Iain. Thinking about Strategic Culture, International Security, Volume 19, Number 4, MIT Press, Spring 1995,.
- MITCHELL, Mitch Brigadier. Decline, and Fall? The influence of military thinking on Britain's Strategic Culture, Royal College of Defence Studies 2013.
- McNEIL, Willian Hardy. Em Busca do poder, 1ª edição Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro 2014
- FERGUSON, Niall. Império. Como os Britânicos fizeram o mundo moderno. 2ª edição, Crítica, São Paulo 2016.
- HUNTINGTON, Samuel P. O choque de civilizações e a recomposição da Ordem Mundial. 2ª edição, Gradiva. São Paulo 2003. 📖

Este ensayo crítico, representa un aporte al conocimiento aeronáutico del Perú sobre la situación regional aeroespacial; con respecto a los avances en el caso peruano, 2019.

# LA IMPORTANCIA DE UN SISTEMA AEROESPACIAL EN LATINOAMÉRICA

AVANCES EN EL CASO PERUANO



This critical test represents a contribution to the aeronautical knowledge of Peru on the regional aerospace situation; with respect to the advances in the Peruvian case, 2019.



**Comandante FAP  
Oswal Sigüeñas  
Alvarado**

*Escuela de Oficiales, Escuela Superior de Guerra Aérea, Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad, Universidad Conjunta de las Fuerzas Armadas de Corea del Sur. Magister en Doctrina y Administración Aeroespacial. Es operador especial, ocupó diferentes puestos operativos en unidades de Operaciones Especiales de la FAP. Se ha desempeñado entre otros cargos como: Segundo Comandante de la Base Aérea de San Ramón, Instructor en la Escuela de Oficiales y la Escuela Superior de Guerra Aérea y actualmente es el Subdirector de la Escuela de Comandos de la FAP. Ha recibido condecoraciones como la Cruz de Guerra al Valor, Cruz Peruana al Mérito Aeronáutico y la Medalla de las Naciones Unidas.*

Sigüeñas, O. (2019).  
"La importancia de un sistema aeroespacial en Latinoamérica. Avances en el caso peruano".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7 Número 1). p.p. 72-77.

*"...Y miré, y he aquí, un viento tempestuoso venía del norte, una gran nube y un fuego relampagueante, y alrededor de él un resplandor, y en medio del fuego algo que parecía como de ámbar, y en medio de ella, la figura de cuatro seres vivientes. Y esta era su apariencia: había en ellos semejanza de hombre..."*

*Ezequiel 1:1-2*

## INTRODUCCIÓN

Inicio este ensayo con una cita bíblica, en el libro de Ezequiel, que para los dedicados a la ufología u ovniología, narra la aparición de un ovni con cuatro extraterrestres en el espacio en presencia del profeta Ezequiel, y que, en mi opinión, podría ser un referente, desde tiempos antiguos, de los vuelos aeroespaciales hacia nuestro espacio aéreo. Partiendo de allí, en las siguientes líneas explicaré sucintamente la innegable importancia que representa en la actualidad el desarrollo de un sistema aeroespacial a través de las agencias aeroespaciales en los países de Latinoamérica y los esfuerzos del Perú para avanzar hacia ese sistema. Tomaremos con referencia la información de nueve agencias aeroespaciales, para validar nuestra hipótesis de la importancia que representan.

En octubre de 1954 el Consejo Internacional de Uniones Científicas hizo un llamado a los países del mundo estableciendo la necesidad de la construcción de satélites artificiales para que realizaran un mapeo de la superficie terrestre, en ese entonces la carrera espacial claramente tenía un carácter fundamentalmente militar porque siete años antes se había desatado la guerra fría que mantenía enfrentados a Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas "URSS". Por esos años el Perú no tenía una política de investigación y desarrollo aeroespacial, ni existían agencias aeroespaciales en Latinoamérica.

Aunque cronológicamente se considera que fue en Chile donde entró en funciones la Primera Estación de Comunicaciones satelitales de Latino-

**PALABRAS CLAVE:** AEROESPACIAL, AERONAÚTICO, CIENCIA, TECNOLOGÍA, INNOVACIÓN, SATÉLITE.  
**KEYWORDS:** AIRSPACE, AERONAUTICAL, SCIENCE, TECHNOLOGY, INNOVATION, SATELLITE.



américa en Longovilo, en 1958, los especialistas en la materia consideran que la primera agencia aeroespacial creada en la región fue Argentina, bajo el nombre de Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), en el año 1960; posteriormente, el 28 de mayo de 1991 pasó a llamarse Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). La CONAE nació bajo el objetivo fundamental de desarrollar el conocimiento y la infraestructura tecnológica necesarios para que los sectores socio-económico-productivos del país tengan acceso, en las mejores condiciones, a la información que la tecnología espacial puede ofrecerles para incrementar su productividad y competitividad, en el marco de una gestión de gobierno moderno en aras de mejorar el ámbito científico-tecnológico nacional argentino, el sector productivo y la planificación federal. Esta agencia ha puesto en órbita tres satélites desde 1996 y gestiona el Centro Espacial Teófilo Tabanera ubicado en la provincia de Córdoba, que contaba al 2016 con una inversión de 190 millones de dólares anuales para su Plan Espacial Nacional.

Brasil creó la segunda agencia aeroespacial, en 1961, bajo el nombre de Programa Espacial Brasile-

ño, a cargo del Ministerio de Aeronáutica,<sup>1</sup> y el 10 de febrero de 1994 pasó a denominarse Agencia Espacial Brasileña (AEB), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. La AEB empezó a funcionar bajo control civil operando en la base espacial de Alcântara en el estado de Maranhao al norte de Brasil, y su Centro de Lanzamiento está ubicado en Barrera del Infierno en Parnamirim, Rio Grande del Norte. Es la agencia latinoamericana más activa desde que en 2004 lanzó su primer cohete, y tiene el récord de más de dos mil cohetes lanzados. En el 2006, la AEB se convirtió en la primera agencia aeroespacial latinoamericana en enviar el primer astronauta para atravesar la atmósfera y visitar la Estación Espacial Internacional. La AEB cuenta con cinco satélites en órbita y varios en desarrollo, con una inversión de 100 millones de dólares anualmente en su programa espacial.

Perú fue el tercer país en crear una agencia espacial en Latinoamérica, la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA) fue establecida mediante Decreto Ley N° 20643, del 11 de junio de 1974, como Institución Pública del Sector Aeronáutica, con personería jurídica de Derecho



Agencia Espacial del Perú CONIDA.



Público Interno, con autonomía administrativa e integrante del Plan Nacional de Investigación Científica y Técnica, tiene el status de Agencia Espacial, destacando entre sus fines “Propiciar y desarrollar con fines pacíficos, investigaciones y trabajos tendientes al progreso del país en lo espacial”. Hay dos hechos significativos realizados por esta agencia desde su creación: El primero fue desarrollar y lanzar al espacio en el año 2006 el cohete sonda Paulet I,<sup>2</sup> y el segundo fue lanzar diez años después, en el 2016, el primer satélite Perú SAT-1, cuyas imágenes son recibidas en el Centro Nacional de Operaciones de Imágenes Satelitales (CNOIS) de Perú, ubicado en el balneario de Pucusana, en el sur de Lima.

Chile creó en 1980 una institución para la elaboración de una política pública y organización del área espacial, con el nombre de Comisión Asesora Presidencial conocida como “Comité de Asuntos Espaciales a cargo del Ministerio de Defensa representado en la Fuerza Aérea de Chile” (CAE-FACH), esta institución no fue propiamente una Agencia Aeroespacial y fue reemplazada en el año 2001 por la Comisión Asesora Presidencial denominada Agencia Chilena del Espacio (ACE) que funcionó hasta octubre de 2013, identificando, formulando y ejecutando políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a materias espaciales. En marzo de 2014 se crea formalmente el Consejo de Ministros para el Desarrollo Digital y Espacial, con Decreto Supremo N° 148, pero este órgano no tiene reconocimiento como agencia aeroespacial por lo que los proyectos espaciales chilenos se desarrollan sectorizadamente. Chile ha lanzado desde 1995 tres satélites, usando bases rusas y ucranianas, el último llamado FASat-Charlie (SSOT), fue lanzado en 2011 y se encuentra operativo enviando imágenes orientadas a la agricultura, a la agricultura de precisión, silvicultura, el ordenamiento territorial, el mapeo de zonas urbanas, estudios de crecimiento y de la dinámica poblacional, la biomasa de la silvicultura, los catastros de bosques, protección de fronteras, el monitoreo de grandes obras o de catástrofes, entre otros.

La cuarta agencia aeroespacial fue creada en Venezuela en el año 2004, con el nombre de Centro Espacial Venezolano, posteriormente en 2007

es reemplazada por la Agencia Bolivariana para Actividades Espaciales de Venezuela (ABAE), organismo especializado, técnico y asesor responsable de ejecutar las políticas y lineamientos nacionales para el uso del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, emanados del órgano rector en materia de ciencia y tecnología. Venezuela posee dos satélites en órbita: el Venesat-1 lanzado en el año 2008 y el Vrrs-1, operativo desde el 2012.

Colombia fue el quinto país en crear una agencia aeroespacial en Latinoamérica, su denominación es Comisión Colombiana del Espacio (CCE), establecida mediante Decreto 2442, del 18 de julio de 2006, como órgano de consulta, coordinación, orientación y planificación, con el fin de orientar la ejecución de la política nacional para el desarrollo y aplicación de las tecnologías espaciales, y coordinar la elaboración de planes, programas y proyectos en este campo. Bajo su competencia se lanzó en el 2007 el micro satélite (CubeSat) de comunicaciones llamado Libertad 1, este aparato se mantuvo orbitando durante 7 años pero tiempo después se desintegró al atravesar la atmósfera terrestre. Actualmente Colombia no tiene satélites orbitando en el espacio.

Ecuador le siguió a Colombia en la creación de su agencia espacial, fue la sexta, denominada Agencia Espacial Civil Ecuatoriana (EXA) su abreviatura lleva sus siglas de fonética en inglés: Ecuatorian Civil Space Agency. EXA fue fundada el 1 de Noviembre del 2007 en Guayaquil, como organismo civil independiente para administrar y ejecutar el Programa Espacial Civil Ecuatoriano, desarrollar investigación científica en los campos de ciencias planetarias y ciencias espaciales e impulsar el desarrollo de la ciencia en la educación del Ecuador. Si bien es cierto no depende financieramente del gobierno ecuatoriano, el Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador ejerce el control y seguimiento sobre esta agencia. Está reconocida internacionalmente como agencia desde el 29 de Septiembre de 2008, es miembro de la Federación Astronáutica Internacional (IAF) y ya lleva en su haber la construcción de dos mini satélites (NEE-01 Pegaso y NEE-02 Krysaor), que fueron lanzados desde China en el 2013. Es el primer país de Latinoamérica en exportar su tecnología espacial propia a Estados Unidos.



La séptima agencia aeroespacial creada a nivel latinoamericano fue en Bolivia, se creó por Decreto Supremo N° 0423, del 10 de febrero del 2010, bajo el nombre de Agencia Boliviana Espacial (ABE), como una empresa pública nacional estratégica del Estado Plurinacional de Bolivia bajo control del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. Este organismo opera desde La Paz dos estaciones de seguimiento espacial (Amachuma y La Guardia) y un satélite llamado Túpac Katari (TKSAT), lanzado en el 2013 desde la base china Xichang, que proporciona servicios de internet a todos los rincones del territorio boliviano en la actualidad.

México es el octavo país que cuenta a nivel latinoamericano con su propia agencia espacial, la AEM (Agencia Espacial Mexicana) fue creada como un organismo público descentralizado encargado de coordinar la política espacial de México a fin desarrollar los especialistas, la tecnología y la infraestructura necesarias para la consolidación del sector espacial en dicho país. Este organismo fue creado con Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2010, aunque debe reconocerse que fue en el año 1962 que se creó la Comisión Nacional del Espacio Exterior (CONEE), que es el antecedente de su actual agencia, pero esta comisión desapareció en 1977. La AEM desarrolla su labor en investigación astronómica, astrofísica y planetaria. México ha lanzado hasta el 2013 doce satélites de los cuales se mantienen operativos cuatro, además de tener cinco nuevos satélites en construcción. Este país gasta alrededor de 100 millones de dólares anuales en investigación espacial.

Paraguay se constituyó en el noveno país en contar con una agencia aeroespacial, el 26 de marzo de 2014 con Ley N° 5151 se fundó la Agencia Espacial del Paraguay (AEP), como una entidad autárquica para entender, diseñar, proponer y ejecutar las políticas y programas en materia espacial y aeroespacial en Paraguay. Depende en forma administrativa y funcional de la Presidencia de la República pero trabaja en coordinación con el Consejo nacional de Ciencia y Tecnología, tiene como objetivo general promover y gestionar el desarrollo de las actividades espaciales nacionales, promoviendo la innovación tecnológica que fuera necesaria para

lograr y para aprovechar el espacio ultraterrestre en forma pacífica. Desde agosto de 2016 se encuentra ensamblando su primer satélite, cuyo lanzamiento está previsto para el 2020.

Todos los países latinoamericanos que hemos mencionado han suscrito el Convenio sobre el Registro de Objetos lanzados al espacio ultraterrestre, adoptado durante el vigésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizado en Nueva York el 12 de noviembre de 1974. En el caso del Perú, sobre la base de dicho Convenio, con Decreto Supremo N° 008-2016-ED, se ha creado el Registro Nacional de Objetos lanzados al espacio ultraterrestre, la custodia de este registro está a cargo de CONIDA y permitirá no solo inscribir los pequeños satélites que a la fecha desarrollan labor científica en nuestro espacio peruano sino además actualizar toda anotación de derechos, resoluciones, contratos, y demás actos y hechos jurídicos referentes a cualquier objeto lanzado en nuestro espacio.

Como hemos detallado en líneas precedentes, la región latinoamericana ha tenido una tendencia creciente a crear agencias aeroespaciales sobre la base de la investigación y el desarrollo en esta temática y el aporte que representa para su planificación estratégica. Nuestro país, si bien hemos dicho, fue el tercero en crear una agencia aeroespacial en la región latinoamericana, es uno de los que menos investigación ha desarrollado en este campo, a diferencia de Ecuador, Bolivia, Colombia, Argentina y Chile, por no mencionar otros países, no tenemos especialistas en derecho astronáutico o derecho espacial o en política aeroespacial, dentro de la Fuerza Aérea del Perú, no contamos con un Instituto de capacitación permanente en la temática aeroespacial, el único instituto de Derecho Aeroespacial que existía en la década de los 80 desapareció y el cuerpo jurídico de la FAP no está preparado para desarrollar este tema por falta de expertix y conocimientos, ni siquiera la Escuela Superior de Guerra Aérea tiene programas de segunda especialización en esta temática ni está considerado en su POI ni PEI el desarrollo de esta especialización, en la FAP se piensa que solo los Oficiales de ingeniería deben especializarse en este tema, porque no compren-



den aun la visión que representa el desarrollo del derecho aeroespacial.

No solo hemos tenido que esperar sesenta y dos (62) años para lanzar nuestro propio satélite sino que tenemos que mirar con asombro como países que se encontraban más rezagados que nosotros, hoy están dándole valor agregado a su industria aeroespacial y generando investigación relevante gracias a sus sistemas aeroespaciales.

Así como el profeta Ezequiel no supo realmente que era lo que vio porque nunca antes había tenido esa aproximación o contacto con un ser no humano, así también los peruanos no sabemos que investigar ni normar en CONIDA porque no estamos empapados del tema, nos conformamos con saber que tenemos un satélite que nos permite tomar imágenes de todo el territorio peruano, incluyendo el dominio marítimo, y que en un futuro cercano podremos emplearlo para prevenir problemas de agricultura, sequías, inundaciones, minería ilegal, deforestación, narcotráfico, contrabando, daños ocasionados por desastres, u otros; pero más allá de ello no pensamos que también se puede obtener información para apoyar el desarrollo tecnológico e industrial como ya lo está haciendo Ecuador y Brasil, o fomentar el desarrollo de actividades y programas científicos, culturales y educativos de la población en general y en todos los niveles educativos, desde preescolar hasta posgrado, que coadyuven al crecimiento educativo y profesional de nuestro país, como lo vienen planteando nuestros cinco vecinos mencionados.

En el documento “Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica Ambiental 2016-2021” publicado por el CONCYTEC, se señala que en CONIDA de las setenta y cinco (75) personas que allí laboran existe un solo investigador con grado de magister y seis (06) investigadores con grado de doctor, pero ninguno de los siete (07) tiene publicaciones en revistas indexadas, lo que evidencia el casi nulo trabajo en la temática bajo comentario.

CONIDA tiene seis funciones principales, en base a dichas funciones conviene preguntar: ¿Qué actividades ha desarrollado en los últimos dos años

para propiciar investigaciones y trabajos tendientes al progreso del país en lo espacial? ¿Qué convenios de colaboración ha propiciado en los dos últimos años con instituciones afines privadas nacionales o extranjeras para reforzar la labor de CONIDA? ¿Qué actividades ha desarrollado o propuesto en los dos últimos años para estimular el intercambio de tecnología entre CONIDA y otros organismos afines? ¿Qué propuestas considera para la formación de especialistas en la temática aeroespacial? ¿Qué instrumentos normativos han propuesto en los dos últimos años en materia aeroespacial? ¿Cuántas consultas de carácter espacial ha absuelto en el presente año?

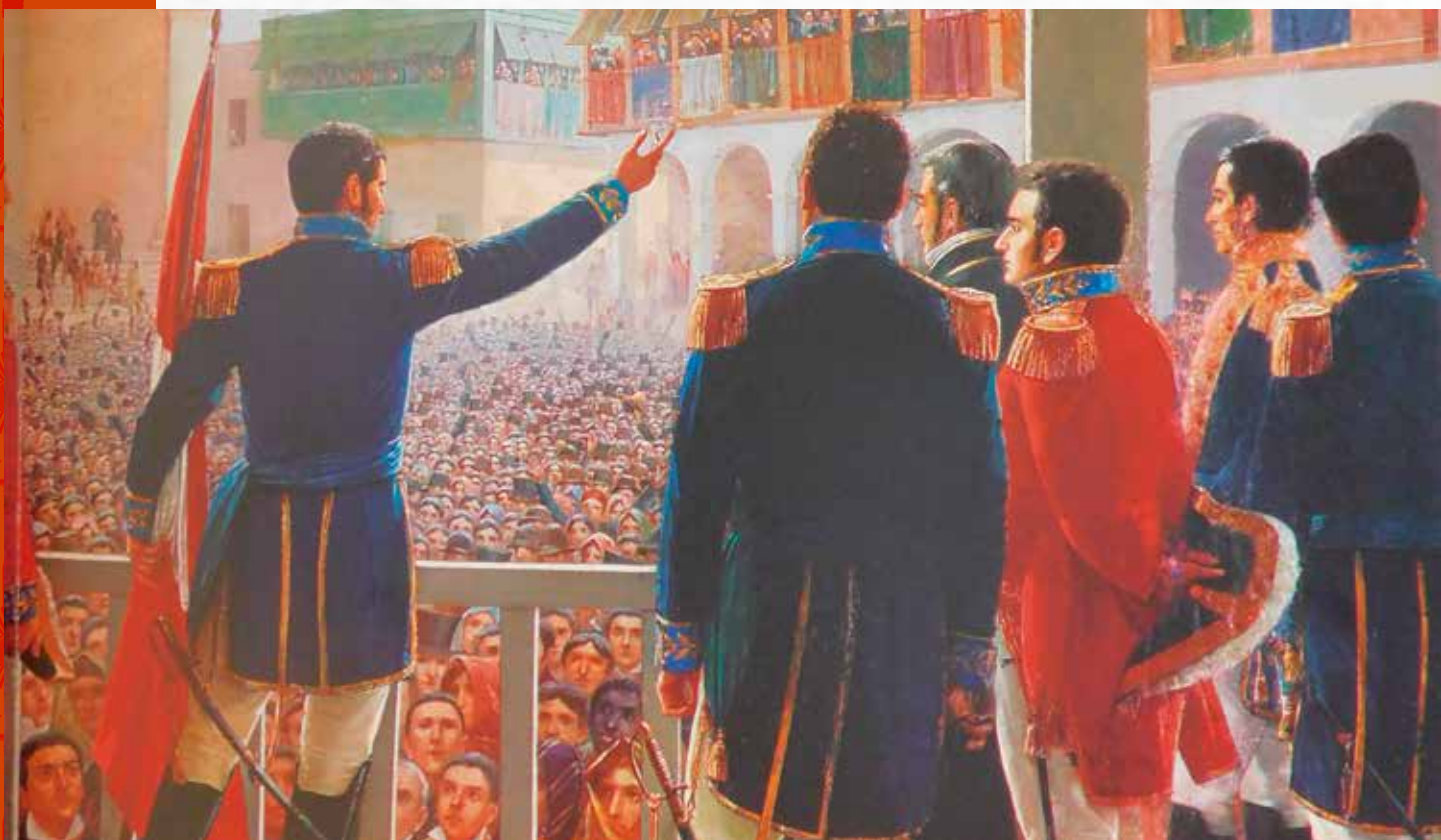
Esperar sentados las respuestas a las preguntas mencionadas nos llevará al letargo, mientras naciones vecinas avanzan a paso seguro nosotros lo hacemos temerosos, afirmar que el Perú está a la vanguardia en tecnología satelital resulta algo exagerado pero no descabellado, después de todo ya dimos el primer paso con el satélite, faltan dar los demás pasos para establecer una política espacial e identificar una visión a partir de las bondades de este satélite, sólo el tiempo demostrará si Perú y otros países de Latinoamérica pudieron avanzar y cuántos se quedaron como el profeta Ezequiel sólo a esperar.

#### CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Desde 1961 hasta el año de 1994 los militares brasileños dirigieron la mayor parte de las actividades de su programa espacial, el cual estaba a cargo del Comando de Tecnología Aeroespacial (CTA). Este comando fue creado en 1950 y se encargaba de la investigación y el desarrollo de los programas aeroespaciales de la Fuerza Aérea Brasileña (FAB). En 1965, la FAB creó el Instituto de Actividades Espaciales (IAE) que se encargaría de desarrollar cohetes para pruebas.
2. El nombre del cohete es un homenaje al ingeniero peruano Pedro Paulet, considerado uno de los padres de la astronáutica moderna. 📖

Las operaciones de distracción han estado presentes durante la historia de la humanidad. En el Perú no fueron ajenos y numerosos casos ocurrieron durante el proceso independentista, entre los años de 1820 y 1821, los que contribuyeron en alcanzar nuestra Independencia Nacional.

## UNA OPERACIÓN MILITAR DISTRACTORA EN EL PROCESO INDEPENDENTISTA DEL PERÚ



Distraction operations took place throughout history of mankind. In Peru numerous cases occurred during the independence process, between the years of 1820 and 1821, which contributed to achieve our National Independence.



**Teniente EP  
Jaime Taype Castillo**

Licenciado en Historia por la Universidad Nacional Federico Villarreal con maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Publica artículos en las revistas de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, Ejército, Marina de Guerra del Perú, Asociación de Historia Marítima y Naval Iberoamericana (España e Italia), así como invitado en el diario La República. Es promotor de la campaña "Charlas de Historia Militar" en instituciones educativas y universidades (2016-2019), vocero oficial del Ejército y autor de las revistas de historia ilustrada "El combate del Callao, 2 de mayo de 1866" (2016), "Coronel Francisco Bolognesi Cervantes: Mi deber no tuvo precio" (2016), "El Ejército del Perú frente a los desastres naturales" (2017), "Mariscal Eloy Ureta Montehermoso, el estrategia de la victoria" (2018). Es autor de los libros "Insurrección de la Armada. Callao, 3 de octubre de 1948" (2018) y "Vida y obra del Gral. de Div. José del Carmen Marín Arista" (2018).

Taype, J. (2019).  
"Una operación militar distractora en el proceso independentista del Perú".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 78-82.

## INTRODUCCIÓN

Mientras que un grupo de representantes realistas y patriotas discutían sus propuestas a unos kilómetros de Lima; más al sur, el general José de San Martín junto con sus jefes militares, deliberaban alrededor de una mesa el desarrollo del plan de operaciones que pondrían en marcha en caso fracasara la conferencia de Miraflores.

Sobre el plano, San Martín hacía con su pluma unas marcas sobre Pisco, Ica, Chincha, Nazca, Huamanga, Jauja, Tarma y Huacho. Por los puntos señalados, se tenía la impresión que el plan consistía en rodear Lima tanto por mar y tierra; sin embargo, todo ese despliegue tendría un solo propósito: Distraer al virrey y sus milicias acantonadas en la capital.

Luego de desembarcar en las fuerzas patriotas de los navíos liderados por el general José de San Martín y Matorras en la bahía de Paracas (Ica) durante la primera mitad de setiembre de 1820, inmediatamente el entonces virrey Joaquín de la Pezuela hizo llegar comunicaciones al general patriota con el propósito de llevar negociaciones entre representantes de ambas partes, las misma que se realizarían en Miraflores. El propósito que buscaba el virrey –al parecer- era ganar tiempo y conocer las fortalezas y debilidades del Ejército Patriota, creyendo que este último recién conocería la realidad peruana, sin imaginar que hace rato, peruanos colaboraban con la causa independentista a través de espías y demás informantes.

**PALABRAS CLAVE:** EMANCIPACIÓN, GENERAL JOSÉ DE SAN MARTÍN, OPERACIONES MILITARES, VIRREINATO, OPERACIONES SICOLÓGICAS..

**KEYWORDS:** EMANCIPATION, GENERAL JOSE DE SAN MARTIN, MILITARY OPERATIONS, VICEROYALTY, PSYCHOLOGICAL OPERATIONS.



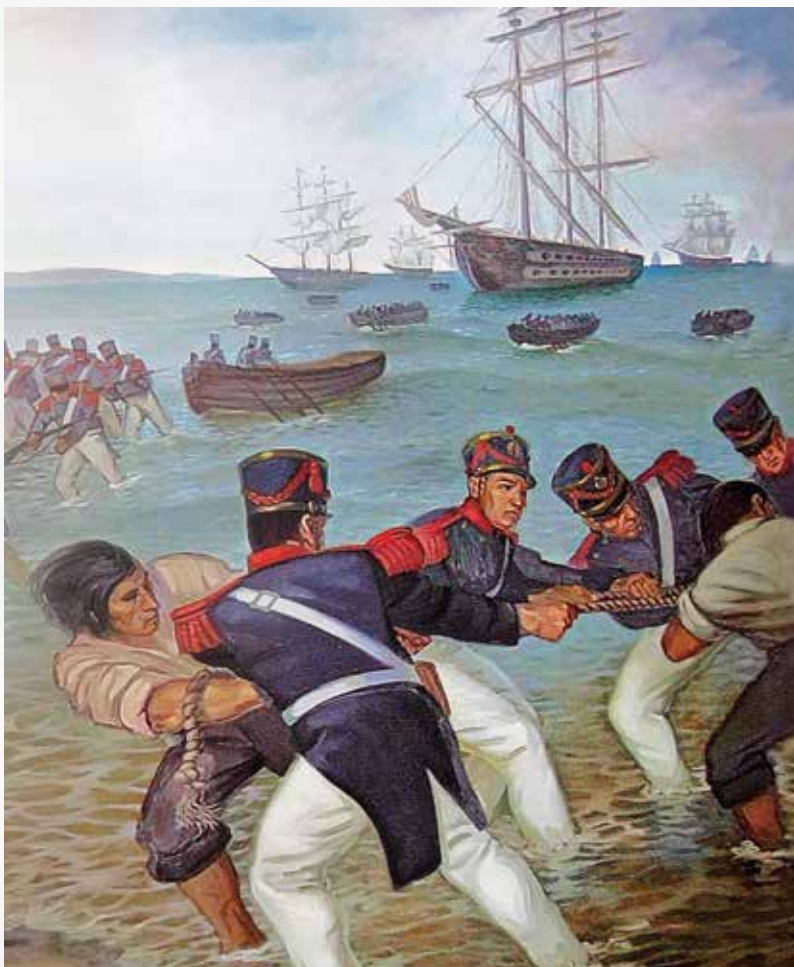
## PRECAVIDO GENERAL

Curiosamente y cumpliéndose la sospechas del libertador San Martín y sus jefes militares, el 4 de octubre de 1820 culminaba sin ningún resultado positivo la conferencia de Miraflores, tras casi diez días de debate. Mientras se desarrollaban las reuniones, el libertador simultáneamente elaboraba su plan de operaciones, cuyo objetivo principal era eminentemente político y que se traduciría en lograr mayor apoyo a la causa patriota en las poblaciones de los alrededores de la capital, especialmente en la sierra a través de una expedición militar. De esta manera el “cerco” patriota comenzaba a movilizarse para “envolver” la capital.

Apoyando al plan militar, se desplegó la operación de inteligencia a través de los agentes patriotas que se encargaron de hacer correr el rumor entre la población, de que el ejército de San Mar-

tín ingresaría a la capital por la zona sur y que su escuadra atacaría el Callao. Para tal propósito se emplearon pregoneros que secretamente colaboraban con los agentes patriotas o formaban parte de la red de inteligencia, además mujeres afroperuanas pro independentistas que al ir a “hacer la plaza” comentaban que Lima estaba amenazada, empleándose también la distribución de panfletos que anunciaban el “rodeo” de la capital, entre otras técnicas de difusión. Era evidente que San Martín estaba desarrollando lo que hoy los Ejércitos del mundo llaman “Operaciones Sicológicas” de gran envergadura.

Son operaciones planificadas para influir en las percepciones, actitudes, comportamientos, valores y opiniones de un blanco auditorio seleccionado con el fin de apoyar a una operación militar. Si bien su uso a través de la historia ha sido como sustituto de la violencia, el engaño y el ardid para inquietar al ad-





versario, despertar el miedo y el terror, y debilitar su voluntad de lucha.<sup>1</sup>

Tras los resultados en Miraflores, inmediatamente se ponía en marcha el plan que consistía en enviar una expedición hacia la sierra, con el propósito de fomentar el espíritu patriota y sumar más poblaciones a la causa libertaria, muchas de las cuales permanecían atemorizadas a razón de las sangrientas represalias realistas. Además, las fuerzas patriotas debían batir a las milicias del coronel José Quimper en Ica, para proseguir su marcha a Jauja, continuar hacia Cerro de Pasco y finalmente llegar a Huacho, en donde se unirían nuevamente con el resto de las fuerzas patriotas, las que partirían de Paracas y navegarían hacia dicho puerto norteño.

Como parte del plan, la escuadra patriota al pasar frente al Callao realizó una demostración de fuerzas buscando llamar la atención de los realistas, a fin que éstos no vieran lo que realmente acontecía a sus espaldas, en la sierra central.<sup>2</sup>

La escuadra penetró a la bahía del Callao, desplegando en primera línea fuera del tiro del cañón ocho buques de guerra en actitud de combate y en segunda línea, diecisiete transportes cuajados de soldados [...]. Efectuada la exhibición sobre el Callao, el día 30 de octubre la escuadra prosiguió su viaje hacia Ancón [...] quedando en el Callao tres buques de guerra a órdenes de Lord Thomas Cochrane., con la misión de establecer bloqueo (Mosquera, 1947, pp. 91-93).

[...] el 29 de octubre se halló delante del Callao. Su señoría pensó que San Martín se iba a decidir por un ataque a esta plaza, para lo cual tenía fuerzas de sobra [...] pero ante la sorpresa de todos y la sorda indignación de Cochrane, pidió a éste tres de sus buques de línea para escoltar los transportes, pues que el ejército seguía a Ancón [...] (Bunster 1949, 101).

Era evidente que los temperamentos de los principales personajes que protagonizaron el proceso independentista, particularmente San Martín y Cochrane. Uno actuaba calculando las acciones, mientras que el otro buscaba eliminar rápidamente

a las fuerzas realistas. Pero líneas más adelante, veremos porque San Martín no era convencido por la actitud impulsiva del marino escocés.

En tanto, la escuadra que mandaba Cochrane recibe instrucciones para estrechar intensamente el bloqueo del Callao. Este puerto, defendido por poderosas fortalezas, era considerado como verdaderamente inexpugnable. Sus fortificaciones, tenían 300 cañones y se habían construidos además fuertes defensas (López, 1926,20).

Para alcanzar el éxito, San Martín dividió su ejército en tres agrupamientos, los mismos que estarían comandados por el general Juan Antonio Álvarez de Arenales, el teniente coronel Francisco Bermúdez y por el mismo libertador.

Por su parte, Álvarez de Arenales al mando de casi 1,200 hombres el mismo 4 de octubre salió de Pisco hacia Ica con el objetivo de doblegar a las fuerzas realistas del coronel Quimper. Sin embargo, este prefirió replegarse con un grupo de sus hombres, pues el resto decidió pasarse al lado patriota, quedando Ica bajo el control del comandante Francisco Bermúdez quien lideraba el segundo agrupamiento. Bermúdez vigilaría entre Chíncha y Nazca, a fin de proteger la retaguardia de Arenales.<sup>3</sup> No olvidemos que por esos días también se conformaría la primera unidad militar netamente peruana "Escuadrón Auxiliares de Ica".

Por información obtenida en Palpa, los patriotas supieron que Quimper se encontraba en la hacienda San Juan de Nazca. Ante la noticia, Arenales ordenaría al teniente coronel Manuel Rojas capturar al referido coronel realista. Así, el 15 de octubre los patriotas llegaron con más de ochenta jinetes, ordenándose al teniente Lavalle atacar con su caballería e infantería a las fuerzas de Quimper, logrando destrozarla y provocando más de 40 muertos, 86 heridos, apoderándose de 300 fusiles y la huida del jefe realista.

Pero eso no fue todo. Rojas se enteraría a través de los prisioneros que Quimper previamente había adelantado un convoy de armamento con destino a Acarí, por lo que se ordenó al teniente



Suarez ir tras dicha caravana, alcanzándola el 16 de octubre.

Tras derrotar a las milicias realistas que la custodiaban, Suarez se apoderó de cien cargas de armamento. Obtenido el referido botín y luego de reorganizar su fuerza, Rojas retornaría tres días después a Ica. Despejada la zona, el 21 de octubre de 1820 partiría lo que se conocería como la Primera Expedición hacia la Sierra Central, liderado por el general Juan Antonio Álvarez de Arenales.

Finalmente, el libertador comandaría el resto del ejército con que se trasladaría hacia el norte por el mar. A fin de darle tiempo a Arenales para que se interne en la sierra, San Martín se reembarcó y partió el 24 de octubre con dirección a Huaura, no sin antes haber creado la Primera Bandera y Escudo del Perú tres días anteriores a su partida y haber realizado maniobras militares en el valle de Cañete, con la intención de hacer creer a los realistas que atacaría Lima por esta zona.

Durante la travesía, el almirante Lord Cochrane que acompañaba al libertador, el 29 de octubre estando frente al Callao se apoderó de la fragata “La Esmeralda” dotada de 40 cañones y de dos lanchas cañoneras.<sup>4</sup>

Al preguntamos por qué San Martín hizo tal despliegue tanto por tierra y mar, tratando de “esquivar” a Lima y evitando atacarla directamente, esto respondería a que a finales de 1820, la milicia realista con que contaba el virrey Joaquín de la Pezuela sumaba 23,000 hombres, de los cuales 7 mil de ellos permanecían acantonados en Lima y Callao, frente a los casi 4 mil hombres de San Martín que desembarcaron en Paracas.

Ante esta desventaja numérica, primó el hecho de lograr mayor apoyo a la causa patriota de las poblaciones tanto de la serranía y costa norte vecinas a la capital, como finalmente sucedió y terminó expandiéndose en el resto del virreinato peruano.


Distraer al enemigo para que no se percate de lo que sucedía realmente a sus espaldas, fue una

de las tantas estrategias que emplearían con éxito los patriotas. Como diría Sun Tzu “La suprema excelencia del estratega no consiste en luchar y ganar todas las batallas, sino ganarlas sin tener que luchar [...]”.<sup>5</sup>

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Folleto de la Escuela de Operaciones Sicológicas, 2016.
2. Mosquera 1947: 91-94.
3. Dellepiane 1965:82.
4. CPHEP 2001: 116.
5. Folleto de la Escuela de Operaciones Sicológicas, 2016.

## BIBLIOGRAFÍA

- BUNSTER, Enrique. 1949. Lord Cochrane, un estudio con variaciones. Santiago de Chile: Empresa editorial Zig-Zag S.A.
- ESCUELA DE OPERACIONES SICOLÓGICAS. 2016. Folleto de la Operaciones Sicológicas. Lima: EOSE.
- LÓPEZ, Eleazar. 1926. El Callao histórico. Caracas: Litografía del Comercio.
- MOSQUERA, Enrique. 1947. Ensayo crítico sobre la Campaña libertadora al Perú. Buenos Aires: Círculo Militar.
- COMISIÓN PERMANENTE DE HISTORIA DEL EJÉRCITO DEL PERÚ. 2001. Compendio de la Historia General del Ejército del Perú, tomo I. Lima: Oficina de Información del Ejército – CPHEP.
- DELLEPIANE, Carlos. 1965. Historia Militar del Perú. Lima: Ministerio de Guerra.
- MOSQUERA, Enrique. 1947. Ensayo crítico sobre la Campaña libertadora al Perú. Buenos Aires: Círculo Militar.
- TAYPE, Jaime. 2017 “La marcha hacia los andes”. En diario La República, 17 de diciembre del 2017, p. 36. 

Este artículo explica los esfuerzos del Perú para desarrollar estrategias efectivas. Discute los problemas creados por la superposición de autoridades. Sugiere que un enfoque más integrado para desarrollar una estrategia nacional ayudaría a resolver las complicaciones asociadas con los altos niveles de tráfico de drogas, pobreza y terrorismo.

## ESTRATEGIA MILITAR EN EL VRAEM: UN DESAFÍO DE SEGURIDAD PENDIENTE



This article explains Peru's efforts to develop effective strategies. Discuss the problems created by the superposition of authorities. It suggests that a more integrated approach to developing a national strategy would help resolve the complications associated with high levels of drug trafficking, poverty and terrorism.





**Coronel EP**  
**Paul Vera Delzo**

Magister en Estudios Estratégicos (United States Army War College), Magister en Estrategia y Geopolítica (Universidad de la Defensa Nacional de Argentina), Magister en Ciencias Militares (Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú), Magister y Doctor en Administración (Universidad Inca Garcilaso de la Vega). Ha realizado el Programa de Estudios Avanzados de Guerra Conjunta (United States Army War College), Curso de Oficial de Estado Mayor (Escuela Superior de Guerra del Ejército de Argentina) y Curso de Logística Internacional (The Inter-American Air Forces Academy). Ha sido docente en la Escuela Superior de Guerra del Ejército de Argentina y, en el Perú, docente de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra del Ejército, entre otros. Asimismo, ha sido Observador Militar en la Misión de Naciones Unidas en Eritrea y Etiopía. Actualmente, se desempeña como Oficial de Enlace en el U.S. Army Training and Doctrine Command.

Vera, P. (2019).  
"Estrategia Militar en el VRAEM: Un Desafío de Seguridad Pendiente".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 83-92.

**E**l valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) representa un desafío de seguridad para el Estado Peruano a través de la combinación de tres males interrelacionados y que se refuerzan mutuamente: la organización terrorista Sendero Luminoso, el narcotráfico y los altos índices de pobreza existentes. Sendero Luminoso no sólo controla las principales avenidas de aproximación al VRAEM y brinda seguridad a los cárteles de la droga que allí operan, sino que también se involucra en el tráfico de drogas, lo que ayuda a financiar sus operaciones. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, a fines del 2016 el área de cultivo de coca en el Perú se estimaba en 43,900 hectáreas, siendo la mayor área de producción el VRAEM, con 20,304 hectáreas de cultivo. Además, debido a sus altos niveles de productividad, estas hectáreas representan el 70% de la producción total de coca del país.<sup>1</sup> De hecho, se estima que el VRAEM produce 256 toneladas métricas de cocaína por año.<sup>2</sup> Complicando el desafío presentado por el narcotráfico en la región, el 49% de su población (aproximadamente 650,000 habitantes) vive en la pobreza con una limitada capacidad para mejorar su condición debido a la combinación de bajos niveles de educación y falta de oportunidades económicas. Por otra parte, la mayoría de sus habitantes dependen del cultivo de coca para sobrevivir, al ser la principal actividad económica de este territorio, creando con ello tanto un grupo de trabajo para participar en la actividad ilícita como una circunscripción para defenderla.<sup>3</sup>

Durante la última década, la Estrategia Militar Nacional (EMN) no ha alcanzado su objetivo principal: la derrota total de Sendero Luminoso en el VRAEM. A pesar de los éxitos operacionales contra el grupo terrorista, las dos organizaciones temporales creadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) para derrotar a Sendero Luminoso, el Comando Especial

**PALABRAS CLAVE:** MARISCAL DEL PERÚ, CONFLICTO CON ECUADOR, 1941, ESTRATEGIA.

**KEYWORDS:** MARSHAL OF PERU, ECUADORIAN-PERUVIAN TERRITORIAL DISPUTE 1941, STRATEGY.



VRAEM y el Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas, continúan sin lograr el completo desmantelamiento de este grupo terrorista, el cual causó, en el periodo 2005-2014, 384 bajas entre las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional del Perú (PNP). Si bien estos dos Comandos Especiales siguen ejecutando operaciones militares contra Sendero Luminoso, el logro de sus objetivos se mantiene incierto. Además de la persistencia de los remanentes de Sendero Luminoso, el Estado Peruano, a través de su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), tampoco ha podido abordar completamente los problemas de pobreza y subdesarrollo de la región, los cuales estimulan la participación de la población en la producción de drogas, suscitando un contexto favorable para que el grupo terrorista pueda operar.

La falta de un coherente “enfoque de todo el gobierno” (whole-of-government approach) en la ESN, las deficiencias y la ausencia de funciones claras para la formulación de la EMN asociada, así como las dificultades para implementar esas estrategias son los principales obstáculos -a nivel estratégico- que impiden que el Estado Peruano logre sus objetivos en el VRAEM. Para desarrollar este argumento, en este artículo se examinan las deficiencias acaecidas en los procesos implementados, en las funciones de los actores involucrados, así como el impacto específico de estas deficiencias en las actividades de las FFAA y otros actores gubernamentales que operan en el VRAEM. Este artículo concluye con recomendaciones a los responsables políticos y al CCFFAA con el objetivo de corregir los problemas que impiden que el Gobierno Peruano pueda formular e implementar con éxito estrategias y políticas que aborden efectivamente los desafíos de la región.

### UN “ENFOQUE DE TODO EL GOBIERNO” PARA LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

El Sistema de Defensa Nacional utilizado para proteger a la nación de amenazas como las del VRAEM carece de la agilidad y flexibilidad requeridas para lograr sus objetivos. El sistema actual no permite el reconocimiento nítido de tales amenazas ni de sus vulnerabilidades, lo que resulta en una respuesta lenta para abordarlas y reducir los riesgos. Además, la ausencia de coordinación y cooperación

efectivas obliga a los ministerios y organismos a enfocarse en sus propias tareas inmediatas, en lugar de enfocarse en una visión y objetivos compartidos.<sup>6</sup> Debido a que los desafíos del VRAEM involucran dimensiones militares y socioeconómicas interrelacionadas, se requiere de una estrecha colaboración interinstitucional para lograr un nivel adecuado de seguridad que fomente el desarrollo económico y, consiguientemente, se reduzcan significativamente los altos niveles de pobreza existentes. En otras palabras, para abordar de manera adecuada los desafíos del VRAEM, la futura estructura de seguridad debería operar de una manera más efectiva, como un sistema y no como un conjunto de componentes aislados.<sup>7</sup>

Dentro del Sistema de Defensa Nacional, la ausencia de una clara Política de Seguridad Nacional (PSN) que establezca objetivos políticos y de una ESN bien definida que integre todos los instrumentos del poder nacional ha incrementado la incertidumbre estratégica en el VRAEM y ha impactado negativamente en la formulación de la EMN en la región. Durante la última década, los diferentes Gobiernos no han especificado claramente los objetivos políticos que pretenden lograr en el VRAEM. Por ejemplo, para algunos Gobiernos, el objetivo político ha sido derrotar a Sendero Luminoso, mientras que para otros el objetivo ha sido eliminar el tráfico de drogas o reducir la pobreza.<sup>8</sup> La incertidumbre existente a nivel estratégico ha impactado negativamente la formulación de la EMN para el VRAEM porque ha limitado las acciones de las FFAA al logro de objetivos militares relacionados con Sendero Luminoso, sin considerar todas las capacidades que el instrumento militar puede proporcionar para enfrentar los desafíos interrelacionados de la región, como el tráfico de drogas.

Más allá de estos problemas, la falta de una adecuada priorización de los recursos gubernamentales a nivel nacional provoca una consecuente asignación desorientada por parte de los ministerios y gobiernos regionales involucrados. Este enfoque no es óptimo cuando se trata de abordar la dimensión del desafío del VRAEM, socavando el logro exitoso de los objetivos estratégicos más amplios del Gobierno en la región. Dado que el VRAEM está ubicado



lejos de los principales centros de población de las cinco regiones que lo componen, dichos gobiernos regionales no se han visto incentivados para asignar recursos a esa área, creando la necesidad de que el Gobierno Central compense esa situación. Para lograrlo, el Gobierno Peruano requiere una clara ESN en el VRAEM que brinde directrices para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Regionales, aplicando un coherente “enfoque de todo el gobierno,” que priorice y asigne los necesarios recursos al VRAEM.<sup>9</sup>

Por otra parte, el Gobierno debe garantizar que los habitantes del VRAEM tengan la posibilidad de un mayor desarrollo que les permita permanecer en la región si así lo desean, en lugar de migrar a otras partes del país (como el área metropolitana de Lima), contribuyendo a otros desafíos de seguridad. En tal sentido, el objetivo de la estrategia en el VRAEM debería enfocarse en transformar dicha región en un polo de desarrollo, basado en diversas y atractivas actividades económicas legales que reduzcan la participación de la población en el tráfico de drogas y en las actividades terroristas de Sendero Luminoso.

### INCERTIDUMBRE EN LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL

En contraste con la PSN y la ESN -donde quedan explícitamente definidas las autoridades del Estado responsables de la elaboración de dichos documentos-, la ley no define a quien compete la formulación de la EMN. Esta falta de comprensión sobre quién formula la EMN y cuál es su rol, impide la elaboración de un documento coherente que converja en el logro de los objetivos militares en el VRAEM. Tales defectos minan no sólo la claridad, sino también la autoridad de la EMN hacia el VRAEM. Por ejemplo, cuando el Ministro de Defensa formula la EMN, la naturaleza política de su cargo hace que sea menos probable que él o su personal tengan los datos técnicos y el conocimiento asociados necesarios para la identificación más efectiva de los objetivos militares y el correcto empleo de las FFAA en el VRAEM. Por otro lado, cuando el Jefe del CCFFAA formula la EMN, si bien su equipo puede tener acceso a un mayor co-

nocimiento técnico, el documento resultante tiene menos autoridad, ya que la legislación peruana no le faculta manifiestamente para su formulación.

Para complicar aún más las cosas, de acuerdo con la Publicación Conjunta MFA-CD-03-0, Doctrina de Operaciones Conjuntas, el Ministro de Defensa es responsable de la dirección militar estratégica y el diseño de la EMN.<sup>10</sup> Esto significa que una Publicación Conjunta aprobada por el Jefe del CCFFAA impone al Ministro de Defensa la responsabilidad de la formulación de la EMN; sin embargo, esta responsabilidad no está incluida en las funciones que el Ministro de Defensa debe cumplir de acuerdo a ley. En tal sentido, la falta de un mandato legal formal para una responsabilidad tan significativa genera confusión y debilita la importancia de la doctrina. No obstante, la misma Publicación Conjunta indica que la EMN es el arte y la ciencia de emplear a las fuerzas militares para lograr los resultados establecidos por la política, que se materializa en un documento que brinda asesoramiento al Presidente y al Consejo de Seguridad Nacional. Por lo tanto, la formulación de la EMN para el VRAEM debe ser responsabilidad del Jefe del CCFFAA, ya que es el principal miembro de las FFAA encargado de desarrollar el arte y la ciencia del empleo de las fuerzas militares.

Además de la ambigüedad existente para la formulación de la EMN, la especificación constitucional y legal de las funciones del Ministro de Defensa no precisa la manera en que debe proporcionar su orientación estratégica para el VRAEM (u otras áreas), ni el tipo de estrategia que debería formular para tal fin. Como consecuencia, el Jefe del CCFFAA carece de una guía estratégica precisa para formular una coherente EMN para el VRAEM y para asegurar que las acciones militares de las FFAA respalden los objetivos nacionales del Gobierno en la región. Por ejemplo, de acuerdo a ley, el Ministerio de Defensa debe dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la PSN, de conformidad con la decisión del Presidente.<sup>11</sup> En contraste, en el caso de los Estados Unidos de América, el Secretario de Defensa está enfocado en proporcionar orientación, basada en la ESN, para garantizar que las acciones militares respalden los objetivos nacionales. Para tal fin, el Secretario de Defensa formula la Estrategia de Defensa Nacional



(EDN), instrumento clave que especifica las misiones prioritarias del Departamento de Defensa, el marco estratégico para priorizar las amenazas, las estrategias a emplear para contrarrestar dichas amenazas, la fuerza, la estructura, los planes de modernización, los roles y las misiones de las FFAA.<sup>12</sup> Para abordar de una manera efectiva los desafíos existentes en el VRAEM, sería deseable que el Ministro de Defensa formule de manera similar una EDN, derivada de la ESN, con el fin de informar a la EMN, y poder así proporcionar las bases para otras orientaciones estratégicas, específicamente en planificación, desarrollo de la fuerza e inteligencia.<sup>13</sup>

La falta de una clara orientación estratégica por parte del Ministerio de Defensa no permite la formulación de una EMN integral que aborde el conjunto de problemas existentes en el VRAEM. Como resultado, la EMN, tal y como se viene aplicando en la región, se centra en la amenaza militar de Sendero Luminoso, dejando de lado el conjunto de desafíos existentes en materia de seguridad, sociedad y desarrollo del VRAEM. Por ejemplo, la misión principal del Comando Especial VRAEM (CE-VRAEM) es ejecutar operaciones contra el terrorismo en las áreas declaradas en estado de emergencia. No obstante, el Comando Especial no se considera con la responsabilidad o autoridad total para abordar otros de los desafíos interrelacionados y reconocidos por el CCFFAA, como la pobreza y el tráfico de drogas.<sup>14</sup> Incluso si estuviera facultado por la EMN para llevar a cabo operaciones contra el narcotráfico en el VRAEM, el Gobierno no dispone de un efectivo y probado marco legal que le permita emplear a las FFAA, en combinación óptima con la PNP, para enfrentar a dicha amenaza. La lucha contra el narcotráfico es, sustancialmente, una misión de la PNP. Esta situación genera un desafío importante tanto para el CCFFAA como para el CE-VRAEM porque, a pesar de que tienen recursos militares disponibles, no pueden emplearlos efectivamente para abordar el conjunto de los desafíos existentes en la región.

Un impedimento adicional para la formulación de un enfoque holístico en el VRAEM es la breve duración en que el Jefe del CCFFAA es asignado a su cargo, quien -según la ley- ejerce su función por un período no mayor a dos años, renovable por excepción, solo

por un año adicional.<sup>15</sup> Esta situación difiere con la de los Estados Unidos, donde, aunque el Jefe del Estado Mayor Conjunto ocupa el puesto por un período similar de dos años, su mandato puede renovarse por decisión del Presidente por dos períodos adicionales.<sup>16</sup> Por esta razón, el General Joseph Dunford, actual Jefe del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, viene ocupando el cargo desde el año 2015, mientras que su predecesor, el General Martin Dempsey, ocupó el cargo durante cuatro años sucesivos (2011 - 2015).<sup>17</sup> En el caso de los Estados Unidos, este período de mayor duración en el puesto permite al Jefe del Estado Mayor Conjunto disponer de más tiempo para comprender los objetivos estratégicos que el instrumento militar debe alcanzar o ayudar a lograr, así como para formular una EMN más efectiva.

En este contexto, cuando el Jefe del CCFFAA del Perú asume este cargo, dedica gran parte de su tiempo a orientarse y reflexionar para comprender mejor la ESN para enfrentar las amenazas de seguridad existentes, la EMN que guía las acciones de los Comandos Operacionales y Especiales en sus áreas de responsabilidad (tales como el VRAEM), los actores clave involucrados, así como el ambiente externo e interno que involucra el cumplimiento de la misión. El principal problema con esta medida es que el proceso de comprender los complejos desafíos del VRAEM y formular una estrategia holística efectiva implica un período sustancial de aprendizaje; sin embargo, la alta rotación existente limita, en cierta medida, la capacidad para comprender y abordar el problema en su conjunto.

Agravando dicho problema, cada vez que el Jefe del CCFFAA cambia, también lo hacen los principales miembros de su Estado Mayor Conjunto, debilitando el conocimiento y la continuidad en la comprensión y el tratamiento de los desafíos del VRAEM. Debido a la falta de una cultura conjunta dentro de las FFAA, los principales puestos del Estado Mayor Conjunto generalmente se asignan a miembros de la misma institución al que pertenece el Jefe del CCFFAA. Por ejemplo, en el 2017, el Jefe del CCFFAA era un oficial de la Marina de Guerra, y no por coincidencia cuatro de los nueve Jefes de División del Estado Mayor Conjunto eran oficiales de la misma institución armada.<sup>18</sup> Tales cambios en la composición también



se observaron a un menor nivel. Por ejemplo, de las siete Oficinas Autónomas del CCFFAA, cinco estaban dirigidas por oficiales de la Marina de Guerra.<sup>19</sup> Asimismo, de los dos Comandos Especiales que ejecutan operaciones militares en el VRAEM (que es, principalmente, un teatro de operaciones terrestre), el Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas (CIOEC) estaba comandado por un oficial de la Marina de Guerra.<sup>20</sup> La falta de una distribución equitativa de las posiciones en el CCFFAA entre los miembros de las FFAA impide, de igual manera, el enfoque conjunto y holístico del diseño de la EMN, generando un sesgo en la dirección de la visión y cultura organizacional de la institución a la que pertenece el Jefe del CCFFAA.

La distorsión de esta visión holística se ve agudizada por la falta de representación de la PNP dentro del Comando Conjunto para asesorarlo sobre la contribución más efectiva del Componente Policial en el CE-VRAEM, a medida que evoluciona el desafío del terrorismo y el narcotráfico. La experiencia de la PNP en la lucha contra esas amenazas es, sin duda, un insumo transcendental para el CCFFAA y para la formulación de una EMN integral para el VRAEM. Sin

embargo, la PNP no está claramente representada en el CCFFAA para la formulación de esa estrategia.

Asimismo, la formulación de una EMN efectiva para el VRAEM se ve también obstaculizada por la necesidad del CCFFAA de dedicar una parte importante de su atención a la conducción de las fuerzas.<sup>21</sup> Consecuentemente, dispone de menos tiempo para orientar y priorizar el mejor uso del instrumento militar en todos los teatros, así como conceptualizar, diseñar y evaluar los riesgos como parte de la formulación e implementación de la EMN para el VRAEM. En el contexto peruano, la misión principal del CCFFAA es planificar, preparar, coordinar y llevar a cabo operaciones militares.<sup>22</sup> Esta misión expresa la priorización que esta organización brinda a la planificación y conducción de operaciones militares; sin embargo, en un contexto de tiempo y recursos limitados esta priorización puede interferir con el importante papel de asesoramiento militar y de la formulación de la EMN.<sup>23</sup> En los Estados Unidos, en contraste, la función principal del Estado Mayor Conjunto es proporcionar asesoramiento militar, sin la exigencia de dirigir directamente una campaña en un teatro de operaciones particular.<sup>24</sup>



*Comando Especial Vraem*



## DIFICULTADES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Además de los impedimentos para la formulación de una estrategia efectiva de todo el gobierno para el VRAEM, la adecuada implementación de la estrategia se ve obstaculizada por múltiples factores. Estos incluyen la superposición en las autoridades de comando y la dificultad de coordinar con múltiples regiones políticas con responsabilidades en el área. En el 2008, el CCFFAA creó el CE-VRAEM con el propósito de derrotar a Sendero Luminoso en la zona. Sin embargo, debido a resultados insuficientes, tres años después el CCFFAA creó el CIOEC, un Comando Especial compuesto por personal de inteligencia y de Fuerzas Especiales de las tres instituciones armadas, siendo su misión principal la de ejecutar operaciones en el VRAEM, principalmente contra objetivos de alto valor como los líderes de Sendero Luminoso.<sup>25</sup> Este cambio organizacional interpuso dos Comandos Especiales en la misma área de responsabilidad. Estos esfuerzos paralelos generan fricción y competitividad entre ellos ya que el logro de sus objetivos (derrotar a Sendero Luminoso) dependerá de la inteligencia que produzcan o a la que tengan acceso.

Por otra parte, la necesidad de coordinar acciones con las autoridades de las cinco regiones políticas abarcadas por el VRAEM genera un problema complejo para el CE-VRAEM durante la implementación de la EMN. El CE-VRAEM no sólo debe coordinar sus acciones con los diversos ministerios y organismos gubernamentales que ejecutan programas de desarrollo en esta área, sino también con los cinco gobiernos regionales. El área de intervención directa e influencia del VRAEM comprende 69 distritos de 5 regiones políticas del Perú (Ayacucho, Cusco, Junín, Apurímac y Huancavelica).<sup>26</sup> Por lo tanto, las acciones militares en la región se ven obstaculizadas porque deben coordinarse con un gran número de autoridades políticas independientes, cada una de las cuales puede priorizar sus acciones y recursos con criterios diferentes. De hecho, en reconocimiento de tales problemas, Luis Rojas, exsecretario técnico de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo Económico Social y la Pacificación del VRAEM, expresó la necesidad de que el VRAEM se convierta

en una región autónoma con el fin de asegurar un plan coherente para su desarrollo, respaldado por recursos adecuados.<sup>27</sup>

Otro obstáculo, es la falta de un marco legal adecuado y una guía estatutaria asociada para que las FFAA realicen operaciones en la región, más allá de las que se realizan contra Sendero Luminoso. En noviembre del 2017, el Congreso Peruano aprobó un proyecto de ley que autoriza la participación de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico en las zonas declaradas en estado de emergencia, incluidas las jurisdicciones del VRAEM.<sup>28</sup> Si bien la aprobación de este proyecto de ley y su regulación posterior proporcionarán el marco legal necesario para una EMN que incluya la lucha frontal contra el narcotráfico, crearán también desafíos y riesgos adicionales para el CE-VRAEM, ya que las FFAA no están debidamente capacitadas y no tienen suficiente experiencia para conducir este tipo de operaciones, a diferencia de la PNP.

## RECOMENDACIONES

Para abordar los desafíos descritos en el cuerpo de este ensayo, el Estado Peruano debería modificar el actual proceso de formulación de la estrategia para el VRAEM, así como la forma en que lo implementa. Como se plantea en el análisis, la modificación integral de la conceptualización, formulación e implementación de la EMN es necesaria para permitir que las FFAA alcancen sus objetivos como parte de una estrategia integral y multidimensional en el VRAEM. Sin embargo, junto con esas modificaciones, el Gobierno Peruano debería desarrollar un “enfoque de todo el gobierno” que integre los esfuerzos de colaboración de los ministerios y organismos, garantizando la unidad de esfuerzos y maximizando todos los recursos disponibles.<sup>29</sup> Además, el gobierno debería expresar una PSN clara, así como una ESN bien definida para enfrentar de manera decisiva los problemas en la región. En consecuencia, tanto la EMN como la misión del CE-VRAEM deberían ampliarse para orientar a las FFAA en el trabajo con otras organizaciones gubernamentales con la finalidad de lograr una solución coordinada a los problemas existentes en el VRAEM. Este tipo de acciones son imprescindibles ya que ayudan a obtener



el apoyo y la confianza de la población, facilitando el acceso a la información que permita la detección y la derrota, no sólo de los miembros de Sendero Luminoso sino también de los dirigentes y miembros de los cárteles de la droga.

Para desarrollar e implementar una EMN más coherente y efectiva en el VRAEM, el análisis presentado sugiere los siguientes cambios:

El Congreso Peruano debería modificar la ley para establecer una responsabilidad más clara sobre quién formula la EDN y la EMN. Idealmente, tales cambios deberían aclarar la responsabilidad del Ministro de Defensa para formular la EDN y la del Jefe del CCFFAA para formular la EMN. La formulación de una EMN efectiva y coherente debe comenzar con un enfoque holístico que permita abordar todos los problemas en el VRAEM y que utilice de manera eficiente los recursos militares y policiales disponibles en el área. De manera similar, el Congreso debería considerar la creación de una región política unificada para el VRAEM, en base a los distritos y provincias que conforman dicha zona. Al hacerlo, no sólo se facilitaría la coordinación entre las autoridades políticas y el CE-VRAEM, sino que también se promovería la ejecución de proyectos públicos para estimular el desarrollo del área.

Asimismo, el Gobierno Peruano debería aumentar la permanencia en el cargo del Jefe del CCFFAA, al menos en dos años. Esto le facilitaría comprender mejor los complejos problemas de la región (entre otros desafíos), diseñar la estrategia y realizar los ajustes correspondientes. Por otra parte, el Jefe del CCFFAA debería asegurar una distribución equitativa de los puestos entre los miembros de las FFAA, incluida la PNP, en el CCFFAA. Esto proporcionaría un enfoque conjunto e integral para la formulación de la EMN.

Por otra parte, el Gobierno debería redefinir los roles y responsabilidades del CCFFAA de modo que no tenga que llevar a cabo operaciones militares; dicha responsabilidad debe delegarse a los Comandos Operacionales y Especiales, como el CE-VRAEM. La modificación propuesta permitiría al CCFFAA centrar sus esfuerzos en asesorar sobre el mejor uso de

las fuerzas militares en coordinación con la policía y otros elementos del poder nacional, y formular coherentemente la EMN. Además, tal cambio evitaría la duplicidad de autoridades que se crea por la superposición entre el CE-VRAEM y el CIOEC.

Con respecto a la ejecución de acciones efectivas en el VRAEM para que los militares apoyen las operaciones más allá del contrterrorismo (incluidas las operaciones antinarcóticos o el apoyo al desarrollo regional), las FFAA deberían incrementar la capacitación del personal militar asignado a la región con respecto a las consideraciones particulares asociadas con estas operaciones. Además, los Comandantes Conjuntos deben aprovechar otras organizaciones con la experiencia adecuada, como la PNP, cuando sea apropiado, para orientar a las FFAA sobre las complejidades de estas operaciones.

## CONCLUSIÓN

La EMN implementada en el VRAEM durante la última década ha resultado infructuoso debido a la falta de un enfoque coherente que integre los esfuerzos de colaboración de ministerios y organismos en el VRAEM, así como a las deficiencias y la ausencia de funciones claras tanto para la formulación como para la implementación de una EMN integral. Como se ha evidenciado, la formulación e implementación de una política efectiva en el VRAEM a través de un “enfoque integrado de todo el gobierno” requiere de una serie de cambios fundamentales, no sólo en acciones específicas en la región, sino también en cómo se organizan el Estado y las FFAA para formular e implementar políticas y estrategias efectivas. Como es sabido, la seguridad proviene de la fuerza y la aplicación de todos los instrumentos del poder nacional. Para este fin, el Gobierno Peruano debe priorizar el VRAEM y garantizar una interacción efectiva entre todos los ministerios y organismos gubernamentales. De igual manera, el CCFFAA debe asumir su papel de asesor e integrar las capacidades de la PNP para permitir una acción unificada en esta área. En consecuencia, el VRAEM es un problema crítico de seguridad pendiente que requiere un compromiso profundo y el esfuerzo integrado de los actores involucrados en su pacificación y desarrollo.



## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. United Nations Office on Drugs and Crime, Peru: The 2016 Coca Crop Monitoring Report (Lima, Peru: United Nations Office on Drugs and Crime, November 2016) 29, <http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2017/12/Monitoreo-de-coca-2016.pdf> (accessed December 12, 2017). (Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2016).
2. National Commission for Development and Life without Drugs, Anti-Drug Strategy 2017 – 2021 (Lima, Peru: National Commission for Development and Life without Drugs, June 2017), 4, [http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/ENLCD%202017\\_2021.pdf](http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/ENLCD%202017_2021.pdf) (accessed December 12, 2017). (Estrategia de Lucha Contra las Drogas 2017 – 2021).
3. Waldo Mendoza and Jhanneth Leyva, The VRAEM's Economics: Diagnostics and Policy Options (Washington, DC and Lima, Peru: United States Agency for International Development and Consortium of Economic and Social Research, March 2017), 71, <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/WM-JL-VRAEM-VFF-abril-20171.pdf> (accessed December 12, 2017). (La Economía del VRAEM: Diagnosticos y Opciones de Política).
4. Convoca, "The Hidden Quantities of the War," December 2014, linked from the Convoca Home Page, <http://www.convoca.pe/las-cifras-ocultas-de-la-guerra> (accessed December 12, 2017). ("Las Cifras Ocultas de la Guerra")
5. Otto Guibovich, "Joint Operations and Unified Actions: A Long Way," Magazine of the Naval War College Online, 2011, 11, [https://www.esup.edu.pe/descargas/revistas/esup\\_2011.pdf](https://www.esup.edu.pe/descargas/revistas/esup_2011.pdf) (accessed December 12, 2017). ("Operaciones Conjuntas y Acciones Unificadas: Un largo Camino," Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval Online, 2011")
6. Jason L. Percy and Terry A. Fellows Jr., "A Whole of Government Approach for National Strategy," (Master's Thesis, Naval Postgraduate School, 2009), 3, <https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/10401/09Dec%255FFellows%255FMBA.pdf?sequence=1> (accessed December 13, 2017).
7. Ibid.
8. Presidencia del Consejo de Ministros, Gobierno Asume el Compromiso Histórico de la Pacificación Definitiva y el Desarrollo de los Pueblos del VRAEM, June 27, 2017, linked from the Republic of Peru Home Page, <http://www2.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2012/Junio/27-06-12-d.html> (accessed December 13, 2017). (Government Takes the Historic Commitment to the Final Pacification and Development of the VRAEM's Population).
9. El Presidente de la Republica, Reglamento del Decreto Legislativo 1129 que Regula el Sistema de Defensa Nacional, Decreto Supremo 037-2013-PCM (Lima, Peru: El Presidente de la Republica, April 3, 2013), <http://busquedas.elperuano.pe/download/url/reglamento-del-decreto-legislativo-n-1129-que-regula-el-sis-decreto-supremo-n-037-2013-pcm-920099-1> (accessed December 13, 2017). (Regulation of Legislative Decree 1129 that Regulates the National Defense System).
10. Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas, Doctrina de Operaciones Conjuntas, MFA-CD-03-01 (Lima, Peru: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2009), I-3. (Doctrine of Joint Operations).
11. El Presidente de la Republica, Decreto Legislativo que Aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, Decreto Legislativo 1134 (Lima, Peru: El Presidente de la Republica, Dec. 9, 2012), [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/ley\\_mindef\\_DL\\_1134.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/ley_mindef_DL_1134.pdf) (accessed December 17, 2017). (Legislative Decree that Approves the Law of Organization and Functions of the Ministry of Defense).
12. USCODE Title 10-Armed Forces (2011), I, 2 § 113, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/113> (accessed December 17, 2017)
13. U.S. Joint Chiefs of Staff, Joint Planning, Joint Publication 5-0 (Washington, DC: U.S. Joint Chiefs of Staff, June 16, 2017), II-4, [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp5\\_0\\_20171606.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp5_0_20171606.pdf) (accessed December 17, 2017).
14. "¿Por qué existe el VREAM?," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Ar-



- madas), <http://www.ccffaa.mil.pe/defensa-nacional/vraem/> (accessed December 13, 2017). (Why Does the VRAEM Exist?).
15. El Presidente de la Republica, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Decreto Legislativo 1136 (Lima, Peru: El Presidente de la Republica, December 9, 2012), <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01136.pdf> (accessed December 17, 2017). (Legislative Decree of the Joint Command of the Armed Forces).
  16. USCODE Title 10-Armed Forces (2011), I, 5 § 152, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/152> (accessed December 17, 2017).
  17. "Chairman of the Joint Chiefs of Staff," linked from the Joint Chiefs of Staff Home Page at "Chairman," <http://www.jcs.mil/About/The-Joint-Staff/Chairman/> (accessed December 17, 2017).
  18. "Divisiones Estado Mayor," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/organizacion/divisiones-estado-mayor/> (accessed December 17, 2017). (Staff Divisions).
  19. "Oficinas Autónomas," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/organizacion/oficinas-autonomas/> (accessed December 17, 2017). (Autonomous Offices).
  20. "Se Reconoció al Comandante del Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/se-reconocio-al-comandante-del-comando-especial-de-inteligencia-y-operaciones-especiales-conjuntas-cioec/> (accessed December 17, 2017). (The Commander of the Intelligence and Joint Special Operations Command Was Recognized).
  21. El Presidente de la Republica, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
  22. "Misión," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa/mision/> (accessed December 17, 2017). (Mission).
  23. "Historia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa/historia/> (accessed December 17, 2017). (History of the Joint Command of the Armed Forces).
  24. USCODE Title 10-Armed Forces (2011), I, 5 § 152.
  25. "Se Reconoció al Comandante del Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas." (The Commander of the Intelligence and Joint Special Operations Command Was Recognized).
  26. "Reordenan Ámbitos de Intervención Directa y de Influencia del VRAEM," June 10, 2016, linked from the Andina Home Page, <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-reordenan-ambitos-intervencion-directa-y-influencia-del-vraem-616555.aspx> (accessed December 17, 2017). (Reorganize Areas of Direct Intervention and Influence of VRAEM).
  27. "¿El VRAEM como una Región para Buscar su Desarrollo?," April 22, 2015, linked from the El Comercio Home Page, <https://elcomercio.pe/peru/vraem/vraem-region-buscar-desarrollo-355298> (accessed December 17, 2017). (The VRAEM as a Region to Find its Development?).
  28. "Congreso Aprobó que Fuerzas Armadas Participen en la Interdicción Contra el Tráfico de Drogas en el VRAEM," November 3, 2017, linked from the Correo Home Page, <https://diariocorreo.pe/politica/congreso-aprobo-que-fuerzas-armadas-participen-en-la-interdicion-contrael-trafico-de-drogas-en-el-vraem-784076/> (accessed December 17, 2017). (Congress Approved that Armed Forces Participate in the Interdiction Against Drug Trafficking in the VRAEM).
  29. "Whole-of-Government Approach," linked from the United States Institute of Peace Home Page at "Glossary," <https://www.usip.org/glossary/whole-government-approach> (accessed December 13, 2017).

El Estado Peruano creó en el 2011 el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) como un sistema funcional que coadyuve al Sistema de Defensa Nacional y que comprenda el diseño de estrategias y capacidades transversales, intragubernamentales e intergubernamentales para su eficaz y eficiente funcionamiento en provecho del país.

## ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN EL PERÚ



The Peruvian State created in 2011 the National Disaster Risk Management System (SINAGERD) as a functional system that contributes to the National Defense System and that includes the design of cross-cutting, intra-governmental and intergovernmental strategies and capacities for effective and efficient operation for the benefit of the country.



**General de Brigada  
Jorge Isaac  
VILLANUEVA Bardales**

Magister en Ciencias Militares y Graduado de Honor en el Curso de Comando y Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército. Graduado en el Curso de Defensa y Desarrollo Nacional y en el Curso de Altos Estudios Políticos y Estratégicos del Centro de Altos Estudios Nacionales. Ha culminado estudios de Doctorado en Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle", Maestría en Ingeniería Electrónica con mención en Telemática en la Universidad Nacional Federico Villarreal y un Diplomado de Planeamiento Estratégico en Sector Público en la Universidad del Pacífico. Ha sido director de la Escuela Superior de Guerra del Ejército. Past President de la Asociación de Comandos del Perú. Actualmente es Docente Facilitador de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas y Presidente de la Legión de Comunicaciones del Ejército del Perú.

Villanueva, J. (2019)  
"Articulación interinstitucional en la gestión de riesgo de desastres en el Perú".  
*Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 93-98.

## INTRODUCCIÓN

El Perú es un país privilegiado con gran diversidad climática, ecosistemas, pisos ecológicos y especies. Sin embargo a su vez está expuesto a una serie de factores de riesgo por su ubicación geográfica en el círculo del fuego del pacífico (alta sismicidad, actividad volcánica, tsunamis), zona sub tropical y tropical (fenómeno del niño, inundaciones, heladas, sequías) y al calentamiento global.

Esta situación promovió que en la nonagésima sesión del foro del Acuerdo Nacional del 17 Diciembre del 2010, se apruebe la trigésima segunda política de Estado sobre la Gestión del Riesgo de Desastres, en la cual nos comprometemos a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción.

Desde entonces el Estado Peruano ha considerado como una política pública la gestión de riesgos de desastres, habiéndose creado el 2011 el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) de actitud proactiva en reemplazo del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) que era básicamente reactivo, como un sistema funcional que coadyuve al Sistema de Defensa Nacional y que comprenda el diseño de estrategias y capacidades transversales, intragubernamentales e intergubernamentales para su eficaz y eficiente funcionamiento en provecho del país.

**PALABRAS CLAVE:** DESASTRES, RIESGO, EMERGENCIA, DEFENSA, ESTRATEGIAS, POLÍTICAS PÚBLICAS.

**KEYWORDS:** DISASTER, RISK, EMERGENCY, DEFENCE, STRATEGY, PUBLIC POLICIES.



## DESARROLLO DEL TEMA

Las Políticas Públicas son diseños que sustentan la acción pública. Establecen prioridades de gobierno claras y pertinentes, que luego las entidades públicas expresan en objetivos, metas y los respectivos procesos que los convierten en productos institucionales: regulaciones, procedimientos administrativos, bienes y servicios públicos, todos los cuales deben tener un impacto positivo en el ciudadano, dados los recursos disponibles.

En un Estado unitario y descentralizado como el Perú, las Políticas Públicas son las que permiten integrar y dar coherencia a la intervención del Estado al servicio del ciudadano, a través de los objetivos establecidos en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), así como en los Planes Regionales y Locales de Desarrollo Concertado (PEDCR y PEDCL), en los Planes Estratégicos Institucionales y Operativos de todas y cada una

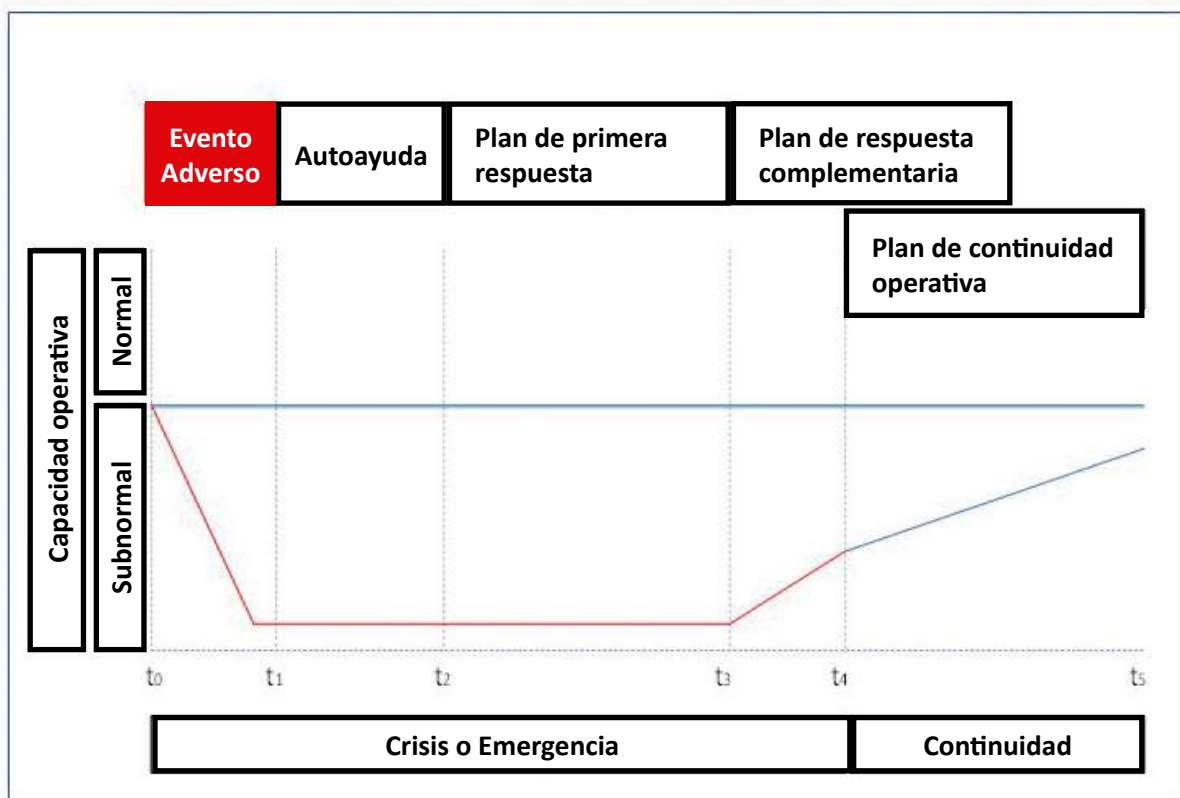
las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno. De ese modo, el Estado busca actuar como un todo coherente y articulado con el propósito de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad lo atendiera de manera individual y de forma desarticulada.

Las entidades públicas deben planificar y ejecutar de manera articulada, tanto a nivel de los sectores, de los sistemas administrativos como entre los niveles de gobierno, fomentando la comunicación y la coordinación continuas, asociando sus recursos y capacidades o cooperando entre sí de la mayor cantidad de formas posibles, para poder responder a las demandas ciudadanas con eficiencia y de manera oportuna.

Para ello contamos con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) con su ente rector que es el Centro Nacional de Planeamiento

### FASES DE LA GESTION REACTIVA DE LA RESPUESTA

#### LÍNEA DE TIEMPO DE LA GESTIÓN DE INCIDENTES





Estratégico (CEPLAN), el cual desarrolla un proceso sistémico construido sobre el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, que genera información para la toma de decisiones, con el fin de lograr los objetivos estratégicos establecidos en cada nivel de gobierno, así como facilitar la participación de los órganos de gobierno dentro de una visión compartida y desarrollando estrategias transversales que fomenten la articulación vertical y horizontal entre los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales.

Para tal fin el Estado Peruano considera como un eje fundamental en su proceso de modernización de la gestión pública orientada a resultados, la articulación interinstitucional, con mecanismos de articulación horizontal y vertical y que hasta la fecha por diversas limitaciones de diseño legal, de consensos políticos o de falta de gestión para su efectivo funcionamiento, varios de estos mecanismos no han logrado ser eficaces para aportar a una efectiva coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental en los asuntos que les han sido encargados por sus normas de creación.

Su mejor implementación permitirá que el Estado Peruano transite progresivamente hacia un modelo de gobierno multinivel en el que los tres niveles de gobierno se reconozcan unos a otros, en su respectivo rol como conformantes de un mismo Estado; y producto de ello desarrollen relaciones de coordinación y complementación en un esquema flexible de interrelación y colaboración en distintas formas y sentidos, que en la práctica admita múltiples traslapes de competencias tanto horizontales como verticales.

En este nuevo escenario de planeamiento estratégico y de gestión pública orientada a resultados, donde se considera fundamental la articulación interinstitucional, aparece la Gestión del Riesgo de Desastres como un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores del riesgo de desastre en la sociedad peruana, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aque-

llas relativas a materia económica, ambiental, de defensa nacional y territorial de manera sostenible.

Para ello la Gestión del Riesgo de Desastres, considera elemental, el principio sistémico que se basa en una visión holística de carácter multisectorial y multinivel, sobre la base del ámbito de competencias, responsabilidades y recursos de las entidades públicas, garantizando la transparencia, efectividad, cobertura, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades con relación a las instancias sectoriales y territoriales y remarcando la importancia de la articulación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con otras políticas de desarrollo a escala nacional e internacional.

Esta articulación interinstitucional demanda el alineamiento de las entidades públicas en los siete procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres (estimación, reducción, prevención, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción) con el fin de sumar capacidades y fortalecer la colaboración, cooperación y coordinación de todos los actores, frente a los diferentes factores de riesgos de nuestra población con el fin de asegurar la sostenibilidad de las futuras generaciones.

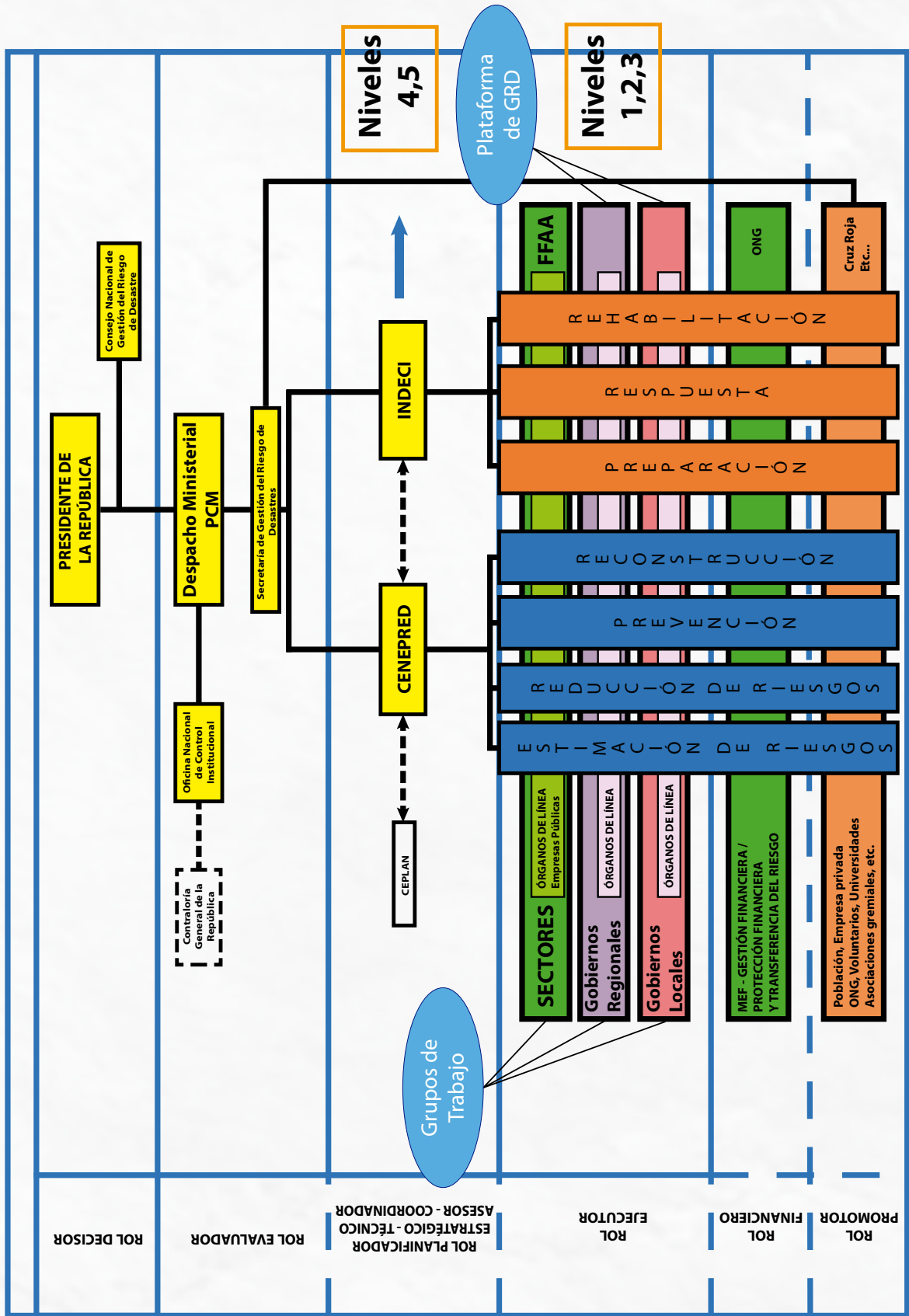
En el Perú se refleja una falta de articulación entre instituciones, la necesidad de liderazgo de los gobiernos regionales y locales, además de los diferentes actores (instituciones) implicados en la atención de desastres, al parecer, debido a la falta de capacidades administrativas, falta de recursos y de confianza entre las instituciones, entre otras.

La falta de políticas y herramientas para la gestión del riesgo de desastres en los diferentes sectores, así como estrategias de acompañamiento, complementariedad y transferencia de capacidades a los entes territoriales, pueden considerarse como unos de los principales factores de la generación de riesgos.

Para ello es esencial el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el mejoramiento continuo de la colaboración, cooperación y coordinación de todos los actores en la



ESQUEMA FUNCIONAL DEL SINAGERD - INDECI SE ADSCRIBIÓ AL MINDEF CON DS N° 002 - 2016 - DE (19 FEBRERO 2016) Y  
EL CENEPRED CON DS N° 018 - 2017 - PCM (15 FEBRERO 2017)





Gestión del Riesgo de Desastres, a fin de asegurar la debida articulación interinstitucional que permita satisfacer en las mejores condiciones los requerimientos de seguridad de la población frente a los factores de riesgo de nuestro territorio y asegurar su correspondiente sostenibilidad.

## CONCLUSIONES

Para el Estado Peruano es muy importante continuar implementando el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, con el fin de articular los esfuerzos nacionales o territoriales y que los tomadores de decisiones dispongan con información actualizada que permita la consecución de sus objetivos nacionales o territoriales.

El planeamiento estratégico es un proceso de mejoramiento continuo que propone mediante el análisis endógeno y exógeno, estrategias de desarrollo que mediante la prospectiva considere los cambios y tendencias por anticipar frente a futuros riesgos, así como el debido aprovechamiento de oportunidades.

Un eje de modernización del Estado Peruano es la articulación interinstitucional que visa la cooperación, coordinación y colaboración de las entidades públicas en provecho de satisfacer en las mejores condiciones las necesidades de la población.

Desde el punto de vista del análisis de la articulación de la institucionalidad es imperante otorgar a la “coordinación de gestión del riesgo de desastres” una alta prioridad, estableciendo canales de comunicación eficientes para realizar planes de operaciones de emergencia con participación de todas las instituciones, donde se asignen responsabilidades a cada sector y permita un trabajo coordinado con los entes territoriales, donde se evidencie el rol de las instituciones públicas y privadas durante todas las etapas de la gestión del riesgo de desastres.

En tal sentido el planeamiento estratégico y el plan de modernización del Estado Peruano permiten el marco adecuado para implementar las políticas públicas de gestión del riesgo de desastre, con el

fin asegurar la óptima articulación interinstitucional en todos sus procesos para la seguridad y bienestar de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional del 05 Mar 2002.
- Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del 28 de Jun 2008.
- Ley 29664, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres del 18 Feb 2011.
- Decreto Supremo 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley 29664, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres del 25 May 2011.
- Decreto supremo N° 111-2012-PCM, que dispone la aprobación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 de Oct 2012.
- Decreto Legislativo 1129, regula el Sistema de Defensa Nacional del 06 Dic 2012.
- Directiva N° 001-2014-CEPLAN. Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, que dispone la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014-2021.
- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional actualizado, el Perú hacia el 2021, del 15 abril 2015. Eje Estratégico 3: Estado y Gobernabilidad.
- Ley 30779, que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres del 05 Jun 2018.



## NORMAS DE COLABORACIÓN DE LA REVISTA PENSAMIENTO CONJUNTO

**Elaboración:** Los artículos deben ser inéditos, serán desarrollados en hojas tamaño A4, extensión no mayor de 10 páginas; escritas a espacio y medio en Letra Arial, tamaño 11 puntos. Los pie de página o referencias relacionadas con el texto deberán ir necesariamente al final del documento, junto con las referencias bibliográficas.

**Temática de Redacción:** Temas académicos de exclusiva responsabilidad de sus autores en: Biografías - Comunicaciones - Defensa y Seguridad Nacional - Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - Doctrina Conjunta - Estrategia - Ética y Moral - Formación Militar - Historia Militar Nacional y Mundial - Investigación y Desarrollo en el Campo Militar - Justicia Militar - La Guerra y las Operaciones Militares - Logística de Guerra - Medio Ambiente - Operaciones Conjuntas - Operaciones de Paz - Operaciones Multinacionales - Poder Militar - Política - Tecnología Militar - Testimonios personales - VRAEM.

**Nota.-** La Revista se reserva el derecho de efectuar las correcciones ortográficas o de estilo que considere necesarias.

**Ilustraciones:** Las fotografías, mapas, croquis, cuadros, dibujos, etc., deberán ser enviadas en formato de imagen (JPG) o similares con la resolución o tamaño más grande posible, en archivos no insertados en el texto de Word; es decir, las imágenes deberán ser adjuntadas como archivos, aparte del documento. Asimismo, deberá remitirse una leyenda para cada foto y la referencia de la dirección electrónica de internet de donde se ha extraído la imagen.

**Datos del Autor:** El colaborador (militar o civil) que presente un artículo, deberá consignar su currículum y fotografía personal tamaño pasaporte en tenida formal (a quien corresponda, deberá precisar grado militar, título o grado académico de mayor categoría). Asimismo, añadir domicilio legal/particular, teléfonos y correo electrónico a fin de mantener contacto.

**Presentación y Remisión:** como archivo Word acompañando los archivos de imagen (JPG, GIF, TIFF). Será remitido al Director de la Revista, preferentemente a través del correo electrónico o a la dirección postal, según el caso o en soporte informático, USB, CD.

**Comité Editorial:** Evaluará y calificará los artículos a fin de determinar se encuentren dentro de los parámetros indicados en el ítem, Temática de Redacción, para su publicación. Los artículos aceptados serán ordenados según orden alfabético de los apellidos de los autores.

**Comunicaciones:** La revista tiene como domicilio legal la Av. Pedro Alas s/n Chorrillos. (Frente al Círculo Militar del Perú, sede Chorrillos). Teléfonos: (51) 01 251-8294. Celular: (51) 987207941. E-mail: [pensamientoconjunto@gmail.com](mailto:pensamientoconjunto@gmail.com)





*"Vive como si fueras a morir mañana, aprende como si fueras a vivir  
siempre"*

Mahatma Gandhi

*"Formamos líderes con visión conjunta"*