

# PLANEAMIENTO POR CAPACIDADES PARA EL ORDEN INTERNO

## CAPACITY PLANNING FOR INTERNAL ORDER

**Jorge Denegri Boltan**

jorgedenegrib@gmail.com

Centro de Altos Estudios Nacionales

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3445-2067>

Jorge Denegri Boltan es licenciado en Ciencias Marítimo Navales por la Escuela Naval del Perú, licenciado en Ciencias Administrativas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Bachiller en Ciencias con mención en Ingeniería Naval de la Universidad de Ingeniería Naval.

### Resumen

Análisis crítico del procedimiento que se empleó para establecer la implementación y adaptación del Lineamiento 2.2. de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional (PNMSDN) «Fortalecer las capacidades nacionales destinadas a la lucha contra los ilícitos y violencia organizada en el país», a través del servicio 2.2.1 «Formulación del planeamiento por capacidades en las entidades componentes del Sistema de Defensa Nacional - SIDENA en el ámbito interno».

**Palabras claves:** capacidades nacionales, lucha contra los ilícitos, violencia organizada, orden interno, planeamiento por capacidades.

### Abstract

Critical analysis of the procedure used to establish the implementation and adaptation of Guideline 2.2. of the National Multisectoral Security and National Defense Policy «Strengthen national capabilities for the fight against illicit and organized violence in the country», through service 2.2.1 «Formulation of planning by capabilities in the component entities of the National Defense System - SIDENA for the internal environment».

**Keywords:** National capabilities, fight against illicit, organized violence, internal order, planning by capabilities.

## Introducción

El presente artículo tiene la finalidad de realizar un análisis crítico de la Política Nacional Multi-sectorial de Seguridad y Defensa Nacional (PNMSDN) publicada en julio del 2021, como principal documento que establece el camino a adoptar en el mediano plazo, lo cual lo hace de suma importancia para que los actores involucrados tomemos pleno conocimiento de sus fortalezas y podamos establecer aspectos de mejora para su pronta implementación y adaptación a la realidad peruana.

Para este caso nos enfocaremos en el lineamiento 2.2 «Fortalecer las capacidades nacionales destinadas a la lucha contra los ilícitos y violencia organizada en el país», haremos una revisión del procedimiento que se empleó para establecerlo dentro del problema público y observaremos si el planteamiento es el adecuado a la realidad, por otro lado, esta política nacional fue formulada meses antes de la Política General de Gobierno (PGG), circunstancia que no se ajusta a la metodología vigente por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), lo que implica desde ya, una actualización a la misma.

## Situación

Cuando estudiamos el problema público de la PNMSDN, nos encontramos con la definición del «incremento del impacto de las amenazas y preocupaciones que afectan la seguridad y defensa del Estado y de las personas», declaración que se ha trabajado bajo un esquema de árbol de problemas donde se dilucida los principales aspectos de la situación. Por otro lado, revisaremos con detenimiento las amenazas que aplican a nuestro estudio y que, bajo la ley, es de competencia de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) su análisis y el establecimiento de sus prioridades, en su calidad de entidad rectora del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA).

La Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN, 2018) nos presenta el proceso para determinar una política pública; el eje central del artículo será deconstruir este proceso, con la finalidad de observar las consistencias y/o fisuras que guarde el lineamiento en mención, con la intención de concluir con una propuesta de mejoras. Según la metodología del CEPLAN, la elaboración de lineamientos se encuentra en el paso seis en la segunda etapa de formulación, desde ahí retrocederemos en el proceso, hasta llegar al paso uno que es la delimitación del problema público, haciendo una suerte de análisis diacrónico inverso.

Al mismo tiempo, nos enfocaremos en el fortalecimiento de las capacidades nacionales destinadas a la lucha contra los ilícitos y violencia organizada en el país, donde es importante que los actores involucrados planeen por capacidades, y es donde, en la búsqueda de una metodología para este tipo de planeamiento por capacidades, solo encontramos este concepto metodológico en el sector Defensa, principalmente en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Instituciones Armadas que participan activamente de él, lo que le ha permitido, en su calidad de entidad rectora de las operaciones y acciones militares en el Perú, tener por primera vez un Plan Estratégico de las Fuerzas Armadas, aprobado en sesión del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA) en el año 2014, siendo pioneros en el Planeamiento Estratégico Nacional, aunque con matices propios del planeamiento militar.

Este aspecto nos conlleva a determinar que en la PNMSDN el lineamiento 2.2 establece que se deben fortalecer capacidades nacionales, viendo el servicio de este lineamiento (paso siete en la segunda etapa de formulación de Políticas Nacionales), el cual es 2.2.1 «Formulación del planeamiento por capacidades en las entidades componentes del Sistema de Defensa Nacional - SIDENA en el ámbito interno», y como hemos descrito anteriormente, no se aplica este concepto para todas las entidades del SIDENA, hoy en día solo para el caso de las Fuerzas Armadas, ni siquiera aún para la Policía Nacional del Perú, que en sus planes esboza un concepto por «componentes», por consiguiente, pensamos que este planeamiento por capacidades nacionales debe ser establecido al más alto nivel del SIDENA.

## Análisis

El SIDENA es dirigido por el Presidente de la República y está conformado de la siguiente forma:

- a) El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA).
- b) La Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), hoy en día Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA).
- c) La Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA).
- d) Los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales.

El artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1129, establece las funciones del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA), Consejo que debe aprobar los objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional, pudiéndose entender que dichos objetivos son los objetivos prioritarios de la PNMSDN, estos objetivos son definidos en el paso cinco de la etapa de formulación, así como sus indicadores, siendo los objetivos los siguientes:

Objetivo Prioritario 1: Garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacional.

Objetivo Prioritario 2: Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad política- jurídica-social en el país.

Objetivo Prioritario 3: Alcanzar las condiciones necesarias contribuyentes a la Seguridad Nacional.

En estos tres objetivos prioritarios, no se dilucida el concepto de seguridad humana como centro neurálgico; si bien la política recoge el concepto, pero lo considera en el mismo nivel que la seguridad externa y seguridad interna, no como lo recoge la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional (CAEN, 2021) en su enfoque multidimensional *per se*.

El paso cuatro nos brinda las alternativas de solución, una suerte de cursos de acción que debemos identificar durante este proceso; como estamos estudiando el lineamiento 2.2, lo tenemos que relacionar con el Objetivo Prioritario 2 «Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad política-jurídica-social en el país» (CEPLAN, 2018), que su causa directa es la «débil institucionalidad de la seguridad y defensa en un contexto de violencia», donde la alternativa de solución es «adecuar los instrumentos técnicos normativos de lucha contra los ilícitos, así como, las directrices y prácticas institucionales en concordancia con las necesidades de seguridad del país», además de presentar las causas indirectas, como es el caso de involucramiento de las autoridades, la aplicación discrecional de la normativa y los limitados recursos institucionales.

Según la deconstrucción que estamos haciendo, ahora pasaremos a observar lo determinado en el paso tres «Determinación de la situación futura deseada», la cual estudia las aspiraciones de la población con la visión del Perú al 2050, estudiando las tendencias prospectivas, las cuales tienen la siguiente relación con el lineamiento 2.2:

**Tabla 1**  
*Tendencias sociales y políticas en el Perú*

Tendencias sociales	Tendencias políticas
Expansión del tráfico ilícito de drogas	Infiltración del crimen organizado en los partidos políticos
Incremento del crimen organizado y la delincuencia común	Persistencia del terrorismo en áreas focales

Y las tendencias globales y regionales, conforme al siguiente detalle:

**Tabla 2**  
*Tendencias sociales y políticas globales*

Tendencias políticas	Tendencias sociales
Aumento de las organizaciones criminales	Aumento de la producción de drogas

Para el caso del incremento del crimen organizado y la delincuencia común, la PNMSDN resalta que «hacia el 2030, es probable el aumento de las organizaciones criminales, así como la ocurrencia de delitos (trata de personas, extorsiones) y fraudes informáticos, la falsificación de dinero, la comercialización de productos prohibidos, entre otros», para luego definir las alternativas planteadas en los párrafos anteriores.

Asimismo, los riesgos identificados han sido la alta incidencia de hechos delictivos que ocasionan la sensación de temor y violencia y los delitos cibernéticos, mientras que, como oportunidad, se ha identificado la mayor inversión para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común. Entonces, al 2030 la PNMSDN plantea que las amenazas y preocupaciones que afectan la seguridad y defensa del Estado y de las personas, habrán disminuido a un nivel de medio o moderado. Situación que se revelará principalmente a través del Índice de Paz Global, indicador que es medido por el Institute for Economics and Peace de Sídney, Australia.

Las amenazas planteadas en la PNMSDN para el orden interno las podemos identificar como «la corrupción, tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, crimen organizado y delincuencia común, conflictividad social, actores extranjeros que afectan la Seguridad, Defensa y el Desarrollo Nacional, subversión y terrorismo, afectación al ambiente y el desarrollo sostenible, afectación a la seguridad digital y afectación al estado democrático».

Cuando vemos el análisis realizado para alinear horizontalmente la PNMSDN con otras políticas nacionales vigentes, vemos que el lineamiento 2.2 se ha alineado con la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo (PNMLCT) 2019–2023 y con la Política Nacional Multisectorial de lucha contra el crimen organizado (PNMLCCO) 2019-2030. Si hiciéramos la comparación entre las amenazas establecidas en la PNMSDN con estas políticas, obtenemos la siguiente relación:

**Tabla 3**  
*Comparación de amenazas contempladas en las políticas*

PNMSDN	PNMLCT	PNMLCCO
Corrupción		X
Tráfico ilícito de drogas y delitos conexos	X	X
Crimen organizado y delincuencia común	X	X
Conflictividad social		
Actores extranjeros que afectan la seguridad, defensa y el desarrollo nacional	X	X
Subversión y terrorismo	X	
Afectación al ambiente y el desarrollo sostenible		X
Afectación a la seguridad digital	X	
Afectación al estado democrático	X	X

De este análisis observamos que para el caso de la amenaza «conflictividad social» no se evidencian coincidencias, para el resto de las amenazas, al menos una de las políticas analizadas se ajusta con lo planteado en la PNMSDN. Asimismo, cuando hacemos este ejercicio, pero viendo los lineamientos que se relacionan, obtenemos este resultado:

**Tabla 4**  
*Comparación de lineamientos*

PNMSDN	PNMLCT	PNMLCCO
Fortalecer las capacidades nacionales destinadas a la lucha contra los ilícitos y violencia organizada en el país.	LN. 5. Fortalecer la capacidad operativa de las fuerzas del orden a nivel nacional.	LN. 1. Garantizar la adecuada asignación de recursos financieros, físicos y humanos para la lucha contra el crimen organizado en los operadores de justicia y entidades relacionadas.
	LN. 6. Fortalecer la capacidad operativa de los operadores de Justicia a nivel nacional.	LN.2. Mejorar la gestión de la información y conocimiento en los operadores de justicia y entidades relacionadas.

Para el caso de la PNMLCT los lineamientos orientados<sup>10</sup> son fortalecer la capacidad operativa de las fuerzas del orden, es decir, principalmente dirigido a la Policía Nacional del Perú y a las Fuerzas Armadas, mientras que fortalecer la capacidad operativa de los operadores de justicia, está relacionado al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Ministerio Público, Poder Judicial y la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

El caso de la PNMLCCO los lineamientos garantizarán los recursos contra el crimen organizado y mejorarán la información y conocimiento de los operadores de justicia, donde, en ambos casos, no se ha podido asignar un servicio, pero se ha identificado al Ministerio del Interior como coordinador para la medición del Objetivo Prioritario 1 «Fortalecer la capacidad del Estado en la lucha contra las organizaciones criminales» y como participantes al Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Ahora pasaremos a ver un cuadro resumen de las entidades públicas que conforman el SIDENA y su interacción con las políticas mencionadas, siempre desde el punto de vista del Lineamiento 2.2 de la PNMSDN.

**Tabla 5**  
*Entidades participantes en la implementación de políticas*

Entidades Públicas	PNMSDN	PNMLCT	PNMLCCO
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM - DINI)	X		
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM - DEVIDA)	X		X
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM - Secretaría de Gobierno Digital)		X	
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)			X
Ministerio de Defensa (MINDEF-CCFFAA)	X	X	
Ministerio del Interior (MININTER - PNP)	X	X	X
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH - INPE)	X	X	
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF - SUNAT)	X		
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	X		
Ministerio Público	X	X	X
Poder Judicial	X	X	X
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)			X

Entonces podemos definir que hay una serie de actores que, en la trazabilidad de las políticas nacionales, no articulan de manera horizontal sus objetivos, lo que generará problemas de coordinación en su implementación a través de los respectivos Planes Estratégicos Multisectoriales (PEM) y, por supuesto, no se alcanzarán los objetivos nacionales trazados.

El paso dos hace referencia al enunciado del problema público del «incremento del impacto de las amenazas y preocupaciones que afectan la seguridad y defensa del Estado y de las personas» como eje central, el cual tiene un sustento en la situación actual, donde se enfatiza que el Estado es un garante de la seguridad nacional a través del SIDENA, describiendo las causas directas del problema, mencionando en primer lugar, la limitada protección de los intereses nacionales, luego, la débil institucionalidad de seguridad y defensa en un contexto de violencia, para finalizar con el insuficiente desarrollo de los factores contribuyentes a la seguridad nacional. Como vimos anteriormente, la segunda causa directa está relacionada con el Objetivo Prioritario 2 «Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad política- jurídica-social en el país», y, por consiguiente, del lineamiento 2.2 en estudio.

Con el paso uno finalizaremos el proceso de deconstrucción planteado, paso que delimita el problema público, en que la PNMSDN orienta estos límites a razón de las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad y defensa nacional, este ha sido un gran reto, por lo que vemos, puesto que ni la frecuencia ni la intensidad de impacto tienen un comportamiento lineal, o al menos previsible. Este detalle, no menor, es el argumento para poder entender el planeamiento por capacidades, totalmente distinto a lo planteado en la gestión pública orientada a los resultados al servicio del ciudadano, en tal contexto, debemos aclarar que, siendo la seguridad una situación y no un resultado por sí mismo, las Fuerzas Armadas han planteado que, para la consecución de los resultados, se deben emplear las capacidades militares y para el caso de la Policía Nacional del Perú sus planes recogen conceptos orientados a los componentes como lo mencionamos anteriormente, o sea, directamente los recursos materiales como vehículos, equipos especiales, armamentos, aeronaves, entre otros.

Para estandarizar criterios en el planeamiento estratégico por capacidades, tal y como requiere la implementación del lineamiento 2.2, las capacidades nacionales deben ser definidas a un nivel superior, en este caso el COSEDENA junto con los otros componentes del SIDENA terminarán plasmándolas luego en sus respectivos planes y políticas, concepción que al día de hoy se encuentra pendiente.

La experiencia de las Fuerzas Armadas en este tipo de planeamiento es una ventaja para establecer capacidades a un nivel estratégico político, ya que el Ministerio de Defensa estableció, a recomendación de la Jefatura del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las áreas de capacidad y capacidades militares en su condición de ente rector de las operaciones y acciones militares, capacidades que para el orden interno, deben encontrarse destinadas principalmente a las actividades contra el TID, crimen organizado y delincuencia común, y terrorismo, las que se enmarcan en la lucha contra los ilícitos y la violencia organizada, tal y como lo ha presentado el problema público de la PNMSDN.

Asimismo, la Policía Nacional del Perú, es un actor central en esta futura concepción metodológica, destinado a ser el organismo técnico para poder luchar contra los ilícitos y la violencia organizada en el país, aunque no es el único, es siempre fundamental su conocimiento en la materia y su vasta experiencia en el orden interno.

Para finalizar, estamos de acuerdo con el fundamento de la PNMSDN que busca fortalecer los esfuerzos para luchar contra las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional, en este caso, lo que falta es una visión nacional para poder determinar las capacidades requeridas para afrontar esas amenazas, con un diseño de la fuerza pertinente a la realidad y que permita tener capacidades polivalentes, multipropósitos, inter entidades, entre otros factores ventajosos para nuestra situación principalmente económica, que será muy ventajosa para la gestión de los escasos recursos que se administran.

## Conclusiones

Como ilación inicial, pensamos que la propuesta de capacidades nacionales orientadas a la lucha contra los ilícitos y violencia organizada en el país para el ámbito interno, es una herramienta pendiente que debe ser consolidada y estudiada por la SEDENA-UGESIDENA, y posteriormente, ser discutida en sesión del COSEDENA, donde finalmente se aprueben. Estas capacidades estratégicas nacionales, orientarán a las entidades públicas en su desarrollo e implementación de manera coordinada, a través de los mecanismos de la administración pública vigentes y deben ser establecidas con una visión multidimensional y holística de la Seguridad y Defensa Nacional.

El lineamiento 2.2 tiene un impacto directo en el ámbito interno, lo que le permite a la Policía Nacional del Perú (Ministerio del Interior) y al resto de entidades del SIDENA desarrollar sus capacidades con una orientación a mediano plazo, las que tendrán como principal enemigo las amenazas descritas anteriormente. Mientras que para las Fuerzas Armadas la participación en el orden interno es un rol secundario, ya que solo puede accionar en estados de excepción para garantizar la estabilidad y el funcionamiento de la institucionalidad político-jurídico del Estado dentro del territorio nacional, el caso emblemático es actualmente la situación del VRAEM (Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro).

Entonces, recordando la situación futura deseada de la PNMSDN al 2030, que prevé que las amenazas y preocupaciones que afectan la seguridad y defensa del Estado y de las personas disminuyen a un nivel de medio o moderado empleando el Índice de Paz Global como indicador para medir el futuro, y a pesar que se repite este indicador para medir el OP.1, y no del OP.2 que estamos estudiando, de todas maneras servirá para medir el problema público cuando se integren las tres medidas de los tres indicadores de los tres objetivos prioritarios. En el caso del OP.2 se ha planteado como indicador el índice de estabilidad política y ausencia de violencia emitido por el Banco Mundial, situación que no se ajusta plenamente con el lineamiento 2.2 porque no incorpora las características para medir las capacidades nacionales para la lucha contra las actividades ilícitas y la violencia organizada para el orden interno, como se ha expuesto anteriormente, tarea pendiente de revisar para una mejor medición de la política y del problema público.

Para finalizar, no debemos olvidar que la amenaza de la conflictividad social no ha sido estudiada de manera horizontal entre las políticas nacionales, lo cual generará una desarticulación futura en ese aspecto y afectará a la seguridad nacional en el corto y mediano plazo.

Referencias

- Capacidades Militares de las Fuerzas Armadas. (2016). Resolución Ministerial N° 1490-2016-DE/CC FFAA.
- Centro de Altos Estudios Nacionales. (2021). Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Guía de Políticas Nacionales, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2305903/CEPLAN%20-%20Gu%C3%ADa%20de%20Pol%C3%ADticas%20Nacionales.pdf>
- Congreso de la República. (2017). Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Febrero2022.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (2007). Ley N° 29158. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación de Equipamiento de la Policía Nacional del Perú. (2021). Resolución Suprema N° 122-2021-IN. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2020363/122-2021-IN.pdf>
- Planes estratégicos del Ejército, Marina de Guerra del Perú y Fuerza Aérea del Perú. (2014). Resolución Suprema N° 654-2014-DE. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-los-planes-estrategicos-del-ejercito-marina-de-gue-rs-n-654-2014-de-1160510-6>
- Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado. (2019). Decreto Supremo N° 017-2019-IN. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/342934/D.S.\\_N\\_017-2019-IN\\_Decreto\\_Supremo\\_que\\_Aprueba\\_la\\_Pol%C3%ADtica\\_Nacional\\_Multisectorial\\_de\\_Lucha\\_contra\\_el\\_Crimen\\_Organizado\\_2019-2030\\_.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/342934/D.S._N_017-2019-IN_Decreto_Supremo_que_Aprueba_la_Pol%C3%ADtica_Nacional_Multisectorial_de_Lucha_contra_el_Crimen_Organizado_2019-2030_.pdf)
- Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo. (2019). Decreto Supremo N° 023-2019-IN. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-multisector-decreto-supremo-n-023-2019-in-1817812-3>
- Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional. (2021). Decreto Supremo N° 005-2021. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2063277/DS%20005-21-DE.pdf.pdf>
- Roles Estratégicos de las Fuerzas Armadas. (2016). Resolución Ministerial N° 1411-2016-DE/CC FFAA.
- Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional. (2015). Método para la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional. Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional.
- Sistema de Defensa Nacional. (2012). Decreto Legislativo N° 1129. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1914632/DECRETO%20LEGISLATIVO%201129%20REGULA%20SISTEMA%20DE%20DEFENSA%20NACIONAL%20%281%29.pdf.pdf>
- Unidad Funcional de Fortalecimiento y Gestión del Sistema de Defensa Nacional. (2018). Resolución Ministerial N° 432-2018-DE/SG. [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20432\\_2018.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20432_2018.pdf)