



**CAEN** Centro de Altos  
Estudios Nacionales  
ESCUELA DE POSGRADO

2  
0  
2  
2

Revista CUADERNOS DE TRABAJO - N° 18  
31 de agosto de 2022

# POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL



“Las ideas se exponen, no se imponen”



PERÚ

Ministerio de Defensa



Siempre  
con el pueblo



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024

# Créditos

Centro de Altos Estudios Nacionales  
Escuela de Posgrado  
CAEN-EPG  
Revista CUADERNOS DE TRABAJO  
N° 18

**Director General CAEN-EPG**  
Gral Div EP Walter Astudillo Chávez

**Director de Investigación Académica**  
CAEN-EPG  
Dr. Carlos Castilla Bendayán

**Director Revista Académica**  
Cuadernos de Trabajo  
Dr. Carlos Castilla Bendayán

**Editor**  
Mg. Fernando Elías Zegarra López

**Corrección de Estilo**  
Lic. Kelly Rosa Figueroa Almonacid

**Diagramador**  
Bach. Luis David Ochoa Modesto

## CLAÚSULA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas contenidas en los artículos de la presente revista virtual son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de esta casa superior de estudios.



**CAEN** Centro de Altos  
Estudios Nacionales  
ESCUELA DE POSGRADO



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

Presentación: pp. 4-5

PP. 6-12



**Política nacional multisectorial de seguridad y defensa nacional: Propuestas para su implementación.**

Eduardo Zamora Chung

PP. 13-19

**La política de seguridad y defensa nacional del Perú frente a las amenazas multidimensionales.**

Javier Rivera



PP. 20-28



**Planeamiento por capacidades para el orden interno.**

Jorge Denegri Boltan

PP. 29-36

**Propuestas para mejorar los instrumentos y mecanismos de preservación y protección del medio ambiente, con énfasis en la amazonía y la adaptación del Perú al cambio climático.**

Allan A. Prado Falconi



PP. 37-45



**Panorama al 2030 de la política nacional multisectorial de seguridad y defensa nacional y la política nacional del ambiente, en la región de Arequipa.**

Alberto Aguirre Soto

## Presentación

Fernando Elías Zegarra López

Lo más importante para una persona es procurar su bienestar –propio y el de su familia– razón por la cual nuestra Constitución Política, que todos debemos honrar y proteger, establece que el fin supremo de la sociedad y el Estado es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Con este propósito, nuestra máxima norma señala 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”.

Para cumplir con este mandato el Estado cuenta con un sistema funcional denominado Sistema de Defensa Nacional, el que está compuesto por todas las entidades que conforman el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y gobiernos locales, los mismos que –bajo la dirección del Presidente de la República– deben solucionar la problemática de la seguridad de la Nación para lo cual la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional y el Decreto Legislativo N° 1129, detallan la importancia de una Política de Seguridad y Defensa Nacional que, por la naturaleza multidimensional de las amenazas que afectan al Perú, requiere ser atendida en todos los campos del quehacer nacional.

En el año 1973, el General de División Edgardo Mercado Jarrín, visionario estratega, ya había adelantado la necesidad de contar con una Política de Seguridad Nacional para *“permitir resolver, de acuerdo a criterios de justicia, los profundos problemas sociales y económicos internos y externos que ponen en peligro los objetivos nacionales y el ejercicio de la política de desarrollo trazada, eliminando así, como resultado derivado, los antagonismos y presiones de todo orden”*

Pero, es recién en el año 2004 que se formula una política sobre la materia bajo la denominación de “Política de Estado de Defensa y Seguridad” cuyo contenido fue clasificado como SECRETO, lo cual quiso enmendar el General de División Roberto Chiabra León, Ministro de Defensa de la época, al haber publicado la mayoría de sus objetivos y políticas (lineamientos de política) por medio del Libro Blanco de la Defensa Nacional, emitido en 2005. Sin embargo, no fue suficiente para comportarse como instrumento vinculante de la gestión pública y, desafortunadamente, los aspectos implementados fueron escasos.

Años más tarde, en el breve tiempo de funcionamiento de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) se formuló un método propio para la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional que permitió que –en la fecha que se celebraba el Día de la Defensa Nacional en 2015– se presente la propuesta de política ante la Presidencia del Consejo de Ministros; aunque, pese a que tenía todas las verificaciones de los elementos técnicos de esta última entidad, no le dieron “luz verde” para su trámite de aprobación.

No obstante, dicha propuesta sirvió como elemento fundamental para que en 2017 –con algunas correcciones– se publique la Política de Seguridad y Defensa Nacional aprobada mediante el Decreto Supremo N°012-2017-DE. Lamentablemente, no hubo esfuerzos para implementar esa política, siguiendo a la deriva la acción para solucionar sistémicamente los problemas que afectan a la seguridad de las personas, soslayando el mandato constitucional de responsabilidad del primer servidor de la república. A cambio, se formuló –empleando la Guía para formulación de políticas nacionales– una nueva política de cerca de 300 páginas, que fue aprobada con el Decreto Supremo N° 005-2021-DE cuya implementación –enhorabuena– está siendo trabajada por la Unidad de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA) del Ministerio de Defensa (MINDEF), para que en los próximos ciclos presupuestales se incluyan acciones estratégicas y operativas que se traduzcan en servicios en provecho de la seguridad de todos.

Por tal motivo, con esta edición empezamos a presentar diversos análisis con propuestas y sugerencias para mejorar e impulsar la vigente Política de Seguridad Nacional denominada “Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030”. En primer término, Eduardo Zamora, en su artículo “Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional: Propuestas para su implementación”, observa algunas omisiones en la aplicación de la metodología del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), y pone énfasis en la necesidad de emplear las recomendaciones establecidas en la Guía para indicadores del CEPLAN, para mejorar el proceso de implementación de esta política.

Por su lado, Javier Rivera, en “La política de Seguridad y Defensa Nacional del Perú frente a las amenazas multidimensionales”, destaca que las amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico, siendo ésta la base de la integración entre el Estado y la sociedad en todos los campos de la actividad nacional, particularmente en el político, económico, social, científico-tecnológico y ecológico; concluyendo que el Estado peruano debe revisar los roles estratégicos y rediseñar las responsabilidades de sus fuerzas de seguridad, tanto militares como policiales, para garantizar el bienestar, la seguridad, la prosperidad y la soberanía de la Nación.

Luego, tenemos el análisis crítico que realiza Jorge Denegri respecto al 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” enfatizando 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 lo cual podría afectar a la Seguridad Nacional en el corto y mediano plazo.

Finalmente contamos con dos artículos referidos al ambiente: Allan Prado trata sobre las “Propuestas para mejorar los métodos de preservación y protección del ambiente, especialmente la Amazonía, con énfasis en la adaptación del Cambio Climático”, con el objetivo de proponer alternativas para la eficiencia de políticas públicas, empleo de nuevas tecnologías para la obtención de energía, fortalecer la presencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en nuestras fronteras (región Amazónica) para su cuidado, preservación y promoción del desarrollo sostenible.

Y, cierra la edición el análisis formulado por Alberto Aguirre quien, en la “Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 y la “Política Nacional del Ambiente al 2030 en la Región Arequipa”, destaca que la problemática del déficit hídrico en la región Arequipa se debe principalmente a factores de la actividad humana (como la contaminación provocada por la minería) y ambientales (como el cambio climático, que también se ven influenciado por las acciones del hombre), por lo que es necesario trabajar en la correcta implementación del lineamiento 3.3 de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional (PNMSDN), dirigiendo los esfuerzos en la mejora de mecanismos que permitan la protección del medio ambiente frente al cambio climático a fin de impactar positivamente no solo en el entorno, sino también brindando beneficios a nivel socioeconómico.

Después de haber conmemorado el “Día de la Defensa Nacional”, desde el Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado, formulamos votos para que los miembros de nuestra comunidad académica continúen analizando y aportando con sus trabajos para el mejoramiento de la Seguridad Nacional, en total coherencia con el lema institucional: LAS IDEAS SE EXPONEN Y NO SE IMPONEN –con la confianza que tampoco se censuran– de manera tal que sirvan de inspiración para que las autoridades que tienen responsabilidades en el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional asuman –de mejor forma– su compromiso con el Perú, cumpliendo con lo normado en la Constitución Política del Perú, el Decreto Legislativo N° 1129 y contribuyendo con la labor que viene desempeñando la UGESIDENA-MINDEF para que este sistema funcional se gestione articuladamente reflejando cambios en la situación problemática de la seguridad de la Nación, con resultados notorios, como consecuencia de la implementación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional vigente.

El Perú requiere la máxima voluntad y atención para alcanzar su seguridad, solo así daremos paso a la solución de los problemas que impiden proteger la dignidad y el progreso de nuestro pueblo.

# POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL: PROPUESTAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

## NATIONAL MULTISECTORAL SECURITY AND NATIONAL DEFENSE POLICY: PROPOSALS FOR ITS IMPLEMENTATION

**Eduardo Zamora Chung**

e.zamora.chung@gmail.com

Centro de Altos Estudios Nacionales

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8569-6232>

Capitán de Navío de la Marina de Guerra del Perú, especializado en administración, operaciones y gestión marítima, incluyendo la seguridad marítima multidimensional. Actualmente trabaja en la Dirección General de Capitanías y Guardacostas. Es Magíster en Ciencias, en Asuntos Marítimos, por la Universidad Marítima Mundial de Suecia y egresado de la Maestría en Derecho, por la Universidad Privada Antenor Orrego.

### Resumen

El presente trabajo, con base en el análisis realizado, pretende presentar propuestas de mejora que faciliten la implementación de la Política Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional. De acuerdo a la Constitución Política del Perú, la seguridad de la nación es un deber primordial del Estado, que garantiza mediante el Sistema de Defensa Nacional, siendo estos temas cuestiones fundamentales para el bienestar de la sociedad.

**Palabras clave:** seguridad, defensa, objetivos desarrollo sostenible, planeamiento estratégico, políticas públicas.

### Abstract

The present work, based on the analysis carried out, intends to present improvement proposals in order to facilitate the implementation of the Multi sectorial Policy of National Security and Defense. According to the Political Constitution of Peru, national security is a primary duty of the State, which guarantees it through the National Defense System, these issues being fundamental for the well-being of society.

**Key Words:** security, defense, sustainable development objectives, strategic planning, public policies.

## Introducción

Al estar definido en el nivel jerárquico más elevado de la normativa nacional, como lo es la Constitución Política del Perú, 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 fundamente en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (Constitución Política del Perú [Const.], diciembre de 1993, Artículo 44); considerando además que el Estado debe garantizar la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional (Const., Artículo 163) y, siendo esto concordante con la orientación tomada de la doctrina internacional acerca del enfoque multidimensional de la seguridad, así como del enfoque en la seguridad humana, no cabe duda que la seguridad y defensa nacional, propiamente dicho, es un tema prioritario en la agenda política de la Nación.

En efecto, el Estado, a través de distintos actores, ha venido sumando esfuerzos orientados al establecimiento de una política que conlleve precisamente a proteger a la persona y sociedad en su conjunto, así como también la soberanía territorial, a través de distintas formas de intervenciones estatales, para finalmente, en el año 2017, actualizar la Política de Seguridad y Defensa Nacional con base en las consideradas nuevas amenazas a la seguridad integral. Sin embargo, como parte de la modernización del Estado (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018), se tuvo que actualizar la política en mención, a fin de adecuarla a la metodología general del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para permitir –supuestamente– no sólo su adecuada implementación, sino también su óptimo seguimiento, control y evaluación.

El presente trabajo pretende efectuar un análisis de la actual Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional, a fin de explorar propuestas de mejora. Para ello, en primera instancia se abordarán breves antecedentes, y luego se definirá la situación problemática. Posteriormente, se efectuará el análisis propiamente dicho para finalmente establecer las conclusiones y recomendaciones respectivas.

## Antecedentes

Ya en el año 2004, con el Decreto Supremo N° 001-B-2004-DE-SG, se aprobaba una anterior Política de Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, la que, en su diseño, contempló las habituales amenazas al territorio, sin considerar los actuales conceptos y amenazas no tradicionales.

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 012-2017-DE, de fecha 22 diciembre 2017, se aprobó la Política de Seguridad y Defensa Nacional, la cual incorporó los nuevos conceptos y doctrina en Seguridad Nacional, respecto a las nuevas amenazas. Sin embargo, debido a la aprobación de las Guías de Políticas Nacionales del CEPLAN, propias de las políticas de modernización del Estado, la política en mención debió ser actualizada en cuanto a su metodología, diseño, formulación y seguimiento, entre otros. De esa manera, el 23 de julio 2021, se efectuó la actualización correspondiente, publicándose el Decreto Supremo N° 005-2021-DE, que aprueba la actual Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030.

## Situación Problemática

Si bien es cierto que la actual Política Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional, tal como se ha mencionado, ha sido promulgada recién en julio del año 2021, su gran problema, similar al de todas las políticas nacionales en el país, es su implementación. Sobre ello, con base en el análisis respectivo, se pretenderán establecer las implicaciones negativas que perjudicarían dicha implementación, a fin de ayudar a corregirlas.

## Análisis

Desde la publicación del Decreto Supremo N° 012-2017-DE del año 2017, se habían incorporado a las políticas de seguridad y defensa los enfoques multidimensional y de seguridad humana, identificando como sujetos de la política antes mencionada, no sólo al Estado, sino también a la persona. Es así que, tomando dichos enfoques, la actual política nacional resume el problema público a tratar y resolver como «Alta vulnerabilidad de las personas y del Estado frente a las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional».

Dentro de las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional, se mencionan las siguientes: la corrupción, el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado y la delincuencia común, los desastres naturales, los conflictos sociales y, la depredación ambiental; las cuales tienen como consecuencia negativa la inestabilidad política y social de la Nación. Esa situación no hace más que debilitar la gobernabilidad y aumenta la percepción del miedo en las personas, lo que a su vez deteriora la confianza en las instituciones y crea escenarios de incertidumbre sobre el desarrollo económico y social de la nación.

Del mismo modo, se plantea con base en un análisis prospectivo la situación futura deseada al año 2030 en materia de seguridad y defensa, que se establece como: «Al 2030, al término de la política, reducir el impacto de las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional que ocasionan una alta vulnerabilidad de las personas y del Estado a un nivel medio o moderado. Situación que se revelará principalmente a través del indicador y meta siguiente: 1600 puntos en el índice de paz global».

Para hacer frente a dicho problema público y poder llegar a la situación futura deseada, la política multisectorial, sobre la base de alternativas de solución planteadas, las cuales fueron evaluadas de acuerdo a la metodología y que, a su vez, fueron alineadas con las políticas nacionales relacionadas, estableció tres objetivos prioritarios:

1. Garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacional.
2. Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad política-jurídica-social en el país.
3. Alcanzar las condiciones necesarias contribuyentes a la Seguridad Nacional.

A su vez, a fin de medir el desempeño de la política, sobre el cumplimiento de los objetivos prioritarios se establecieron tres indicadores para cada uno de ellos:

1. Índice de paz global.
2. Índice de estabilidad normal del funcionamiento de la institucionalidad política-jurídica-social en el país.
3. Índice de desarrollo Humano ajustado por desigualdad.

Finalmente, dichos objetivos se lograrían alcanzar mediante la implementación de catorce lineamientos de política, cuya responsabilidad recae en los diferentes sectores. Dichos lineamientos son:

1. Mejorar la participación de los poderes del Estado y la sociedad en la seguridad y defensa nacional.
2. Fortalecer el Sistema de Defensa Nacional con énfasis en una estructura institucional que asegure la articulación de la gestión, seguimiento y evaluación de resultados.
3. Fortalecer las capacidades nacionales destinadas a la defensa de la soberanía e integridad territorial y la protección de la población y el territorio frente a los conflictos y/o amenazas del ámbito externo.
4. Implementar los mecanismos para la integración y cooperación en seguridad y defensa nacional.
5. Fortalecer la respuesta eficaz frente a los conflictos y/o amenazas externas al país.
6. Asegurar la vigencia del estado de derecho, con énfasis en la gobernabilidad y la paz social en el país.
7. Fortalecer las capacidades nacionales destinadas a la lucha contra los ilícitos y violencia organizada en el país.
8. Intensificar la lucha contra la corrupción en todas sus manifestaciones.
9. Fortalecer la gestión del riesgo de desastres en el país con énfasis en la participación de los actores pertinentes y sociedad en su conjunto.
10. Fortalecer la respuesta eficaz frente a los ilícitos y violencia organizada en el país, con énfasis en la prevención.
11. Fortalecer las capacidades y mecanismo destinados a la promoción de la igualdad de oportunidades en las áreas críticas, zonas vulnerables y de difícil acceso del país.
12. Intensificar la construcción de infraestructura pública crítica vinculada a la Seguridad Nacional.
13. Mejorar los instrumentos y mecanismos de preservación y protección del ambiente, especialmente la Amazonía, con énfasis en la adaptación del Perú al cambio climático.
14. Promover el desarrollo de las actividades de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica en función de las necesidades de la seguridad y defensa.

Al analizar el plano metodológico, se entiende que la política analizada ha seguido rigurosamente la metodología del CEPLAN en lo referente a conocer las causas que originan el problema para, finalmente, determinar las alternativas de solución que atacan dichas causas. Ello se plasma en los tres objetivos prioritarios establecidos y sus lineamientos.

Sin embargo, llama la atención que, como instrumentos en el diseño de la política, se hayan efectuado encuestas a supuestos expertos en seguridad (Oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de retiro), a fin de ayudar a identificar el problema público a solucionar. Considerando esto último, el problema público, como una parte de suma importancia en la elaboración de la política ya que es el punto de partida del mismo y, además, constituye un elemento central en el análisis de las políticas públicas (Aguirre y Tamayo, 2019), quizás se pudo ver la manera de validar las encuestas y respuestas a las mismas y, en adición, se pudo considerar el brindar mayor información sobre dicho tema, en uno de los anexos.

Por su parte, es importante mencionar la inclusión de indicadores a los objetivos para poder ir midiendo cómo va el avance hacia su cumplimiento, en atención a la metodología. Sin embargo, bajo el análisis efectuado, los indicadores en mención no son claros en la forma en que se van a determinar, tampoco fijan un estándar o unidad de medida en general, con el cuál se podría efectuar dicha medición o método de cálculo (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2021). De igual manera, no se establecen las metas respectivas para cada indicador.

Del mismo modo, en referencia a la metodología, no se establece para dichos indicadores, un marco de tiempo que permitiría ir verificando el avance en el cumplimiento de los objetivos (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2021). Es más, la única referencia temporal que se hace mención en todo el documento de la política es en el título, «... hacia el 2030», lo que se entiende que para esa fecha se tendría que cumplir con la totalidad de los objetivos.

Sobre ello, si no se fijan metas temporales, se puede, por poner un ejemplo, llegar a determinar que al año 2025 se está al 40% de cumplimiento de los objetivos, y si se vuelve a medir al 2029, quizás sólo se ha avanzado hasta el 45%, dejando de ser los indicadores propuestos herramientas que permitirían corregir el rumbo de manera oportuna, por su falta de temporalidad.

De igual manera, llama la atención que para los catorce lineamientos establecidos no se hayan concretado indicadores. En la política y siguiendo lo dispuesto por el CEPLAN, los lineamientos vienen a ser cursos de acción que pretenden orientar el esfuerzo hacia el logro de la situación futura deseada. Sin embargo, al no tener como ir midiendo ese esfuerzo, al igual que para los objetivos, no se podrían reorientar dichos esfuerzos, hacia una dirección u otra.

Por otro lado, la esta política nacional multisectorial tiene un aproximado de 300 páginas. Eso podría ser entendible considerando lo complejo del tema de seguridad integral, lo cual, a su vez, involucra a varios sectores del Estado. Sin embargo, precisamente su involucramiento multisectorial, es decir, su puesta en práctica e implementación por varios sectores estatales, implica que la política deba ser un texto ágil y comprensible, para una fácil implementación. Para ello, quizás únicamente el cuerpo propiamente dicho de la política debió ir en el documento principal y el resto, tales como la metodología, explicaciones de las razones de ciertas decisiones e instrumentos o herramientas empleadas, se debieron colocar en anexos.

En cuanto a la implementación de la política, el documento llama al compromiso y voluntad de los sectores responsables del cumplimiento de objetivos, lo cual, más que una disposición de cumplimiento obligatorio por parte de los sectores estatales involucrados, parece que se estuviera pidiendo un favor. Eso se relaciona con el siguiente punto que se tocará, respecto al seguimiento y evaluación de la política. Sin embargo, tal como lo menciona Vera (2021), es de suma urgencia la elaboración de un Plan Especial Multisectorial (PEM), debidamente liderado por un sector con la jerarquía necesaria, a fin de que la política sea implementada de manera adecuada.

En la parte de la Evaluación de la implementación y resultados, así como en la parte de seguimiento, se han identificado algunas falencias. En la parte de la evaluación de la implementación y resultados, se le encarga dicha función a la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA), que es una Ofician adscrita al Vice Ministerio de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa, la cual tendría serios problemas en supervisar el trabajo de otros sectores, debido a su precedencia jerárquica. Al respecto, se podría volver a activar la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDNA), la misma que, al haber estado adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, tenía una injerencia vertical sobre los otros sectores, pudiendo de esa manera efectuar una correcta evaluación de la implementación de la política y corregir rumbos hacia el cumplimiento de los objetivos.

Sobre el seguimiento, lo único que indica la política es que se realizará a través del aplicativo informático CEPLAN V.01, pero no menciona qué organización es la que realizará dicho seguimiento. Se entiende que sería también la UGESIDENA, situación que ocasionaría quizás los mismos problemas mencionados para la evaluación de la política, ya mencionados.

Finalmente, considerando la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que forman parte de las políticas nacionales (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2018) y teniendo en cuenta –además– que la condición multidimensional de la seguridad se relaciona con el planteamiento de dichos ODS, sería interesante que, al no estar aún definidos los indicadores de los lineamientos como cursos de acción de los objetivos prioritarios, éstos puedan ser establecidos, relacionándolos con los ODS, lo cual ayudaría a disminuir brechas en relación a las amenazas y preocupaciones en Seguridad y Defensa Nacional, y haciendo a su vez que el Perú incremente su prestigio internacional.

## Conclusiones

Queda claro que el gran reto de los sectores involucrados en la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional es su implementación. Para ello, si bien es cierto que metodológicamente dicha Política ha sido elaborada de manera satisfactoria, de acuerdo al análisis, no se habría cumplido con las recomendaciones establecidas en las guías para indicadores del CEPLAN, haciendo que no sea factible la medición de las acciones correspondientes para su cumplimiento, perdiendo la oportunidad de una implementación adecuada.

Asimismo, no se han establecido indicadores para los lineamientos que, como cursos de acción, son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos.

De igual manera, habría que contar con mayor transparencia en cuanto a detalles en la formulación del problema, ya que es un punto crucial para la determinación de las políticas necesarias para lograr resolverlo y conseguir de esa manera llegar al futuro deseado.

Por otro lado, lo extenso del documento propiamente dicho de la política, no permite la agilidad necesaria para su adecuada y oportuna implementación, considerando además que no todos los funcionarios de los distintos sectores y en todos los niveles del gobierno tienen el conocimiento necesario sobre un tema tan complejo como es la Seguridad Nacional.

Asimismo, para una óptima implementación de política, es necesaria la elaboración de un Plan Especial Multisectorial (PEM) que facilite dicha implementación, lo cual involucraría la ejecución de acciones sinérgicas entre los sectores correspondientes.

Por su parte, no sólo para la implementación, sino también para el seguimiento y la evaluación de la política, es necesario que se asigne dichas tareas a una organización sectorial con la jerarquía y nivel necesario, de tal manera que esté por encima de todos los demás sectores involucrados, a fin de conseguir una mayor eficiencia en la ejecución.

Finalmente, el relacionar la política por medio de sus indicadores o lineamientos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ayudaría a acortar las brechas no sólo en Seguridad y Defensa, sino también en otros temas transversales referidos a las amenazas y preocupaciones nacionales.

## Recomendaciones

En aras de una adecuada implementación de esta política, sería recomendable establecer indicadores para los lineamientos, y que estos estén relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Asimismo, también con miras a la implementación de la política, se debería desarrollar un Plan Especial Multisectorial (PEM), que facilite y oriente dicha implementación.

Finalmente, es recomendable que se vuelva a activar la Secretaría de Defensa Nacional (SEDE-NA) que, como órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, tendría la jerarquía y autoridad necesaria para estar por encima de los otros sectores y también por encima de las demás entidades del Estado, involucradas en los tres niveles de gobierno.

## Referencias

- Aguirre, C. y Tamayo, J. (2019). El análisis de problemas en políticas públicas. La experiencia desde el diseño de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres de la ciudad de Medellín, Colombia. Universidad de Antioquia
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2018). Seguimiento de los ODS no solo es estadístico. <https://www.ceplan.gob.pe/blog/ceplan-seguimiento-de-los-ods-no-solo-es-estadistico/>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2021). Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1724645/Gu%C3%ADa%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20indicadores%20de%20pol%C3%ADticas%20nacionales%20y%20planes%20estrat%C3%A9gicos%20-%20CEPLAN.pdf>
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú de 1993.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Aprueban Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- Vera, P. (2021). Enfoques y Retos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional de Perú. CEPLAN. <https://ceeep.mil.pe/2021/05/27/enfoques-y-retos-de-la-politica-de-seguridad-y-defensa-nacional-de-peru/>

# LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL DEL PERÚ FRENTE A LAS AMENAZAS MULTIDIMENSIONALES

## THE NATIONAL SECURITY AND DEFENSE POLICY OF PERU IN THE FACE OF MULTIDIMENSIONAL THREATS

**Javier Rivera**

jarekalu@hotmail.com

Centro de Altos Estudios Nacionales

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0823-9481>

Coronel del Ejército del Perú, Bachiller en Ciencias Militares, Licenciado en Ciencias Militares, con mención en Administración, Bachiller en Educación, Licenciado en Educación y Magister en Investigación Pedagógica y Docencia Universitaria. Tomó el Curso de Comando y Estado Mayor en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, así como el Curso Superior de Inteligencia, en la Escuela de Inteligencia del Ejército. A la fecha, se encuentra cursando la Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales.

### Resumen

Las Fuerzas Armadas del Perú (FF. AA.) tienen como propósito defender a la Nación y sus intereses de cualquier amenaza externa o interna, empleando el poder militar; los objetivos prioritarios de la Política de Seguridad Nacional son resultantes del análisis del problema público que tiene como factor causal que: el Estado y ciudadanía son altamente vulnerables frente a las amenazas multidimensionales que atentan contra la seguridad nacional. La Política de Seguridad y Defensa Nacional tiene como objetivo, elegir, preparar y ejecutar los diversos recursos que el Estado pone a su disposición para conseguir y sostener la seguridad nacional, interna y externamente. El lineamiento 1.5 «Fortalecer la respuesta eficaz frente a los conflictos y/o amenazas externas del país» tiene relación directa con el servicio relacionado con la formulación del planeamiento estratégico en defensa con la participación integral de los componentes en el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA). Al mundo actual corresponden nuevos y complejos desafíos para la seguridad nacional ante los cuales conviene actuar de forma multisectorial, incluyendo la participación de la sociedad civil, y siempre bajo el ordenamiento jurídico. Lo anterior representa el fundamento de la coordinación entre el Estado y la sociedad, sin limitaciones en los campos de su actuación, incluyendo el político, económico, social, científico-tecnológico y ecológico.

**Palabras clave:** Fuerzas Armadas, seguridad nacional, SIDENA, defensa nacional, multisectorial.

### Abstract

The purpose of the Armed Forces of Peru (FF. AA.) would be to defend the Nation and its interests from any external or internal threat using military power; The priority objectives of the National Security Policy are the result of the analysis of the public problem –which would have as a causal factor that: the State and citizens are highly vulnerable to the multidimensional threats that threaten National Security–. The National Security and Defense Policy aims to guide the selection, preparation and use of State resources to obtain and maintain National Security, both on the external and internal fronts. Guideline 1.5 "Strengthen the effective response to the country's conflicts and/or external threats" would be aligned with the service related to the formulation of strategic defense planning with the full participation of the components in the National Defense System - SIDENA. The civil society and the State must act in coordination, under the rules of the legal system, in order to resolve the new threats and challenges to national security. These problems are complex and require multisectoral responses. The integration between the State and society must be in all fields of national activity, including the political, economic, social, scientific-technological and ecological fields.

**Keywords:** Armed Forces, National Security, SIDENA, National Defense, Multisectoral.

### Introducción

La Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN) diseña los lineamientos generales para estructurar, coordinar y hacer converger los esfuerzos del Estado para enfrentar las amenazas que ponen en riesgo la integridad territorial, aérea y marítima del Perú. El Sistema de Defensa Nacional (SIDENA et al., 2021) por medio de sus órganos de ejecución, bajo un enfoque convergente e integrativo ejecuta diversas acciones de nivel multisectorial y trasversal para hacer frente a las amenazas internas o externas que atenten o pongan en riesgo la seguridad nacional. Estas acciones doctrinariamente se encuentran enmarcadas en las dimensiones de la Defensa Nacional (DE), orden interno (OI) y el desarrollo humano (DHH), todo ello, enmarcado dentro del concepto de seguridad nacional.

Para Encinas (2020), las Fuerzas Armadas del Perú (FF. AA.) tienen como propósito, la defensa del territorio frente amenazas internas y externas, así como cuidar y defender el orden civil, e involucrarse con la política exterior, mediante los recursos que le son propios, es decir, el poder militar. Además, las acciones de las FF. AA. también adquieren responsabilidad en el desarrollo social y económico del país, siempre actuando bajo la ley y garantizando la soberanía del territorio y el bienestar de la población.

Sin embargo, las amenazas que ahora debe enfrentar el Estado peruano han evolucionado, porque se han potenciado debido a los avances tecnológicos propios de la globalización que les permite operar como una red interconectada a nivel mundial. Por ello, los objetivos prioritarios de la Política de Seguridad Nacional son resultantes del análisis del problema público que tendría como factor causal que: el Estado y ciudadanía son altamente vulnerables frente a las amenazas multidimensionales que atentan contra la seguridad nacional (SIDENA et al., 2021).

La metodología de la investigación utilizada fue descriptiva con un enfoque deductivo analítico. Es por ello que este ensayo se ha dividido en: 1. Introducción, en este numeral se realizó una presentación concisa del tema y el propósito del ensayo y se planteó una idea principal; 2. Marco Teórico, en este numeral se presentan dos argumentos que sustentarían el tema uno: garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacional (OP1) frente a la emergencia de nuevas amenazas transnacionales y, el argumento dos: fortalecer la respuesta eficaz frente a amenazas externas multidimensionales; y, finalmente, 3. Conclusiones, en este numeral se realizó una síntesis de los argumentos del Marco Teórico.

**Marco teórico**

**Garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacional (OP1) frente a la emergencia de nuevas amenazas transnacionales**

Este objetivo interactúa con un conjunto de previsiones y acciones que el Estado ejecuta continuamente para garantizar y proteger los intereses de la Nación en torno a (1) las amenazas externas existentes vinculadas a la soberanía en los ámbitos terrestre, marítimos y aéreos del Perú, (2) la autonomía plena del territorio nacional y (3) la protección de los intereses nacionales. Este OP sería consecuencia de la vulnerabilidad del Estado peruano y de la población ante las amenazas multidimensionales que atentan contra la seguridad nacional (SIDENA et al., 2021).

La Política de Seguridad y Defensa Nacional tiene como objetivo, elegir, preparar y ejecutar los diversos recursos que el Estado pone a su disposición para conseguir y sostener la seguridad nacional, interna y externamente. Ante la emergencia de nuevas amenazas multidimensionales, que potencialmente pueden vulnerar la seguridad e integridad territorial, éstas deberán considerarse como problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil (Libro Blanco y MINDEF, 2005). Así, según SIDENA et al. (2021), garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacional (OP1) implicaría: (1) promover la protección y difusión de la memoria histórica del país, (2) diseñar acciones que fomenten la solidaridad, la coexistencia pacífica y que estimulen tolerancia y respeto con el fin de crear integración genuina entre los ciudadanos.

Para Banegas (2017), las amenazas transnacionales actúan multidimensionalmente, atentando contra la seguridad pública de los Estados, «(...) no obstante, no solo es un problema de Seguridad Pública, para algunos países de la región es un problema de gobernabilidad. (...) La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una de las primeras potencias económicas y armadas del mundo» (pp. 89-92).

Así las amenazas multidimensionales tienen la característica de estar estructuradas, especializadas, ser violentas y tener la capacidad de penetrar en el territorio y las instituciones de la Nación. Sus efectos son los de herir el sistema democrático, debilitar la competencia del libre mercado, e inhibir el desarrollo social de los estados. Finalmente, se considera que tiene un carácter transnacional si presenta las siguientes características:

Se comete en más de un Estado; se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado o; se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado (Banegas Alfaro, 2017).

El Informe de Desarrollo Humano (2014), postula que existen aspectos significativos que permiten comprender cómo las amenazas transnacionales identificadas por los países del hemisferio occidental limitan el desarrollo de los países y vulneran la seguridad.

(...) Los que viven en la pobreza y la privación son los más vulnerables, todavía hay más de 2.200 millones de personas en pobreza multidimensional o muy cerca de esa condición. Más del 15% de la población del mundo sigue siendo vulnerable a la pobreza multidimensional. El 80% de la población mundial carece de protección mundial integral. Alrededor del 12% (842 millones) sufren de hambre crónica. Más de 1.500 millones cuenta con empleos informales o precarios. Entre 2000 y 2012, más de 200 millones de personas, la mayoría en países en desarrollo, se vieron afectadas por desastres naturales cada año a causa de inundaciones y sequías. (Banegas, 2017, p. 106)

En un trabajo conjunto la Comisión de Defensa e Inteligencia del Congreso de la República, la Dirección de Inteligencia Nacional –órgano encargado de las acciones de inteligencia del Perú– el Libro Blanco de la Defensa Nacional y el Plan de Inteligencia Nacional (PIN 2018) determinaron un total de nueve problemáticas transnacionales y multifactoriales que atentan contra el potencial desarrollo del Perú. Estas son: perjudicación de la democracia, vulneración de la seguridad digital, narcotráfico y corrupción, delincuencia y crimen organizado, terrorismo y subversión, daño al medioambiente y el desarrollo sostenible, amenazas extranjeras a la seguridad nacional y, finalmente, proliferación de agentes biológicos, químicos o físicos que dañan masivamente a la población y a las capacidades nacionales (Encinas Gómez, 2020).

A pesar que su naturaleza, marco jurídico y capacidades corresponden a una fuerza para la salvaguarda de la Nación contra amenazas exteriores, las FF. AA. han tomado acciones para combatir el crimen organizado.

El principal problema es que (...) todavía no se ha (...) diseñado, de manera integral, un cambio para adecuarlas a las misiones secundarias que copan todos sus esfuerzos. (...) No se ha llevado a cabo una transformación desde el punto de vista normativo y jurídico, ni operativo, ni en definitiva estructural. Las implicaciones no son menores, puesto que afectan a las FF. AA., a la ciudadanía y al marco democrático (Alda y Sampó, 2019, p. 35).

## Respuesta eficaz frente a amenazas externas multidimensionales

«El carácter multisectorial de la Política de Seguridad y Defensa Nacional reflejado a través de la transversalidad de los lineamientos, define a los servicios y sus estándares como instrumentos de tipo técnico normativo en prioridad» (SIDENA et al., 2021, p. 189). El lineamiento 1.5 «Fortalecer la respuesta eficaz frente a los conflictos y/o amenazas externas del país» se alinearía con el servicio relacionado con la formulación del planeamiento estratégico en defensa con la participación integral de los componentes en el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA).

El Lineamiento 1.5 (Fortalecer la respuesta eficaz frente a los conflictos y/o amenazas externas del país) deberá garantizar la soberanía, independencia e integridad territorial, el Estado de derecho, la paz social y los intereses nacionales; así como proteger a la ciudadanía y los derechos humanos, ejecutando acciones de carácter multidimensional para hacer frente a cualquier amenaza, peligro potencial o enemigo del frente externo que tenga intenciones de vulnerarlos (SIDENA et al., 2021).

Una política exterior verdadera –como una medida eficaz para fortalecer la respuesta ante los conflictos y/o amenazas externas del país–, deberá: (1) fomentar la paz, la democracia, la seguridad, el desarrollo y la integración internacional, continental, de la región y subregional con la finalidad de generar estabilidad y confianza, social, política y económica, para fomentar el desarrollo de nuestros países y eliminar la pobreza por reducción del analfabetismo y promoción del desarme en Latinoamérica. (2) Promover el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos (SIDENA et al., 2021).

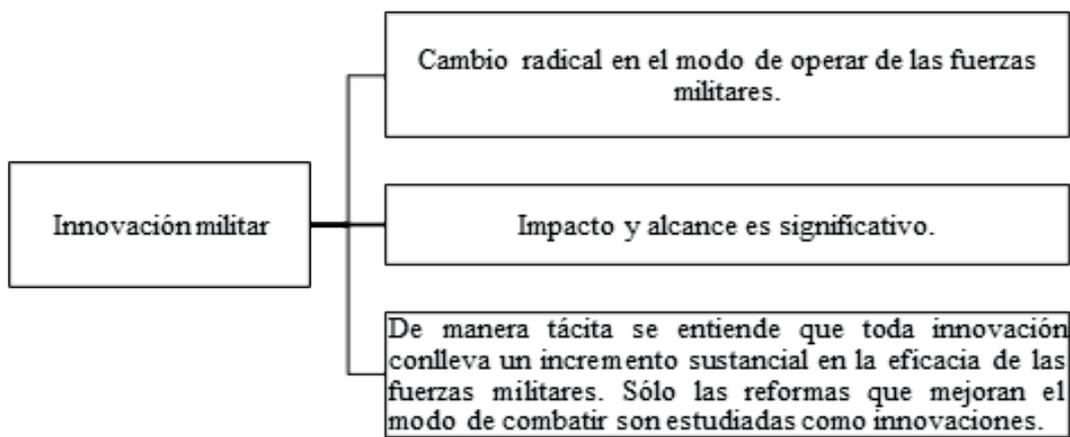
Rodríguez (2019), postuló que las FF. AA. deben de ampliar su educación, su nivel cultural debe ser integral (sobre todo en aspectos sociales como la economía, el empleo, la política, etc.) y, por todo ello, su adiestramiento debe de incorporar nuevas competencias y nuevos saberes como

(...) el entendimiento de movimientos sociales; estudios de cultura e historia locales y regionales; dominio de idiomas; adiestramiento en técnicas de guerrillas y contraguerrillas (creación y preparación de redes discretas); disponer de aptitudes en métodos y herramientas CEMA (ciber-electromagnético) en entornos de acciones no convencionales, limitadas y de bajo nivel; entendimiento de las lógicas de las operaciones de influencia; disponer sólidas capacidades de negociación y comunicación; conocimiento de las dinámicas de movilización popular; disponer de adiestramiento en análisis sociocultural y de redes sociales. (p. 5)

La doctrina militar debe adaptarse a las transformaciones del entorno estratégico para buscar la coherencia entre esta y los objetivos de la «gran estrategia» del Estado. De no ser así, la utilidad de los ejércitos en la acción exterior de los gobiernos, podría estar en riesgo.

Dichas transformaciones del entorno estratégico suelen originarse por el reacomodo de la distribución del poder en el sistema global, es decir, el surgimiento de nuevas potencias y el declive de otras, la aparición de nuevas tecnologías o el aumento de la capacidad bélica de los adversarios; ante esto, la estrategia exterior del Estado responde transformándose. En consecuencia, estas transformaciones políticas y socio-económicas que exigen la adaptación de los ejércitos a ellos, serían los factores determinantes de la innovación militar.

**Figura 1**  
*Qué son y cómo se explican los procesos de innovación militar*<sup>1</sup>



Fuente: Extraído de Encinas (2020).

<sup>1</sup>No es poco frecuente la oposición de las instituciones frente al cambio, dificultando así su adaptación ante nuevos escenarios. Esto se debe a diversos factores inherentes a las mismas instituciones, entre ellos, el sistema jerárquico, la disciplina y la tradición. Aun así, existen muchos precedentes de transformaciones en los ejércitos, que inclusive llegan a ser revolucionarias.

En consecuencia, estas transformaciones políticas y socio-económicas que exigen la adaptación de los ejércitos a ellos, serían los factores determinantes de la innovación militar. Consecuentemente, «(...) el motor de la innovación se encontraría situado fuera de la organización militar. El empuje principal provendría del nivel político» (Jordán, 2017, pp. 2-4). Y la innovación, o la falta de ella, sería resultado de la interrelación entre actores civiles y militares. Otra propuesta para explicar la innovación en las doctrinas militares propone que surge de la interacción entre dos fuerzas militares de países distintos. En conclusión, los ejércitos evolucionan por presiones endógenas y no internas al propio poder político.

**Figura 2**

*Modelo explicativo sobre el origen de los procesos de innovación militar*



*Fuente:* Extraído de Rodríguez y Jordán (2015, 2017, p. 8).

En Estados Unidos de América, diversas agencias de la fuerza públicas, entre las cuales se encuentran las fuerzas militares, colaboran para frenar el tráfico de estupefacientes. He aquí un ejemplo de la evolución militar en acción para hacer frente a las nuevas amenazas globales.

<sup>2</sup> La innovación no está garantizada por la voluntad de cambio de los políticos o militares. Es por esto que se propone un modelo que contempla cinco variables correlacionadas, procedentes de las teorías explicadas en el epígrafe anterior.

## Conclusiones

A medida que las amenazas multidimensionales organizadas como una red global representan cada vez más un peligro potencial a la seguridad nacional, el Estado peruano deberá revisar los roles estratégicos y rediseñar las responsabilidades de sus fuerzas de seguridad, tanto militares como policiales, para garantizar el bienestar, la seguridad, la prosperidad y la soberanía de la Nación.

Las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil y la población, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad, de conformidad con el ordenamiento jurídico. Esta es la base de la integración entre el Estado y la sociedad en todos los campos de la actividad nacional, particularmente en el político, económico, social, científico-tecnológico y ecológico. Hoy en día, determinadas potencias mundiales entran en confrontación armada, por salvaguardar sus intereses de seguridad nacional, fuera del área habitual del conflicto cinético.

Existe un debate importante en torno al empleo apropiado de la fuerza militar para contrarrestar el crimen organizado transnacional (que viene de fuera y opera localmente); sin embargo, ¿qué ocurre cuando somos testigos impávidos de que, en muchas ocasiones, las fuerzas policiales se han visto superadas por amenazas como el narcotráfico, el tráfico de armas o la trata de personas, como ocurre muchas veces en la zona del VRAEM?

Se puede aprender y sacar lecciones aprendidas de países como los Estados Unidos de América, cuya experiencia al respecto nos devela que las FF. AA colaboran con la policía asignándoles solo un papel de apoyo a la policía local para combatir el crimen organizado transnacional y el tráfico de narcóticos.

Finalmente, para cumplir cabalmente con el OP1 y el Lineamiento 1.5 las FF. AA. necesitan evolucionar, modernizarse y reconfigurar su misión y accionar para adaptarse al nuevo escenario de seguridad ante las nuevas amenazas multidimensionales organizadas en red.

## Referencias

- Banegas Alfaro, A. (2017). ¿Existen Estrategias Para Combatir Las Amenazas Multidimensionales En La Región? *Revista Política y Estrategia*, 7415(129), 89–120. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i129.72>
- Encinas Gómez, C. (2020). Análisis comparativo entre las Fuerzas Especiales del Ejército del Perú y las Fuerzas de Operaciones Especiales de América en la lucha contra las amenazas transnacionales. *Esceula Superior de Guerra del Ejército - ESGE*.
- Libro Blanco, y MINDEF. (2005). Capítulo III POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL.
- Rodríguez, R. (2019). Fuerzas de operaciones especiales en los conflictos en la “zona gris.” *GESI*. <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/fuerzas-de-operaciones-especiales-en-los-conflictos-en-la-zona-gris>
- Rodríguez, R., y Jordán, J. (2015). La importancia creciente de las fuerzas de operaciones especiales en estados unidos y su influencia en el resto de países de la otan. *Revista UNISCI*, 2015(38), 107–123. [https://doi.org/10.5209/rev\\_runi.2015.n38.49647](https://doi.org/10.5209/rev_runi.2015.n38.49647)
- SIDENA, Sagasti, F., Esparch, N., Vega, E., Mendoza, W., y Wagner, A. (2021). Política nacional multisectorial de seguridad y defensa nacional al 2030. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2063277/DS\\_005-21-DE.pdf.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2063277/DS_005-21-DE.pdf.pdf)

# 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*

<b>Tendencias sociales</b>	<b>Tendencias políticas</b>
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*

<b>Tendencias políticas</b>	<b>Tendencias sociales</b>
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)

# PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE PRESERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, CON ÉNFASIS EN LA AMAZONÍA Y LA ADAPTACIÓN DEL PERÚ AL CAMBIO CLIMÁTICO

## PROPOSALS TO IMPROVE THE INSTRUMENTS AND MECHANISMS FOR THE PRESERVATION AND PROTECTION OF THE ENVIRONMENT, WITH EMPHASIS ON THE AMAZON AND PERU'S ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE

Allan A. Prado Falconi

45974311@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8321-9715>

Licenciado en Ciencias Militares y Bachiller en Ciencias Militares por el Centro de Altos Estudios Nacionales.

### Resumen

Durante los últimos años, los efectos del cambio climático han traído consecuencias en la población, particularmente en las comunidades indígenas de la Amazonía peruana; estos efectos han desencadenado eventos climáticos extremos (incendios forestales, sequías, inundaciones u otros), sumándose a estos efectos el incremento de otras amenazas que enfrentamos como estado (narcotráfico, minería ilegal, tala ilegal, trata de personan, etc.), la falta de presencia del estado y la corrupción limita el desarrollo de esta región. Este artículo trata sobre las propuestas para mejorar los métodos de preservación y protección del ambiente, especialmente la Amazonía, con énfasis en la adaptación del cambio climático, el objetivo es proponer alternativas para la eficiencia de políticas públicas, empleo de nuevas tecnologías para la obtención de energía, fortalecer la presencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en nuestras fronteras (región Amazónica) para su cuidado y preservación y promover el desarrollo sostenible.

*Palabras clave:* Amazonía, cambio climático, pueblos indígenas, corrupción, sostenibilidad.

## Abstract

In recent years, the effects of climate change have had consequences on the population, particularly in the indigenous communities of the Peruvian Amazon; these effects have triggered extreme climatic events (forest fires, droughts, floods or others), adding to these effects, the increase in other threats that we face as a state (drug trafficking, illegal mining, illegal logging, human trafficking, etc.), the lack of state presence and corruption limits the development of this region. This article deals with the proposals to improve the methods of preservation and protection of the environment, especially the Amazon, with emphasis on the adaptation of climate change, the objective is to propose alternatives for the efficiency of public policies, use of new technologies to obtain energy, strengthen the presence of the Armed Forces and National Police of Peru in our borders (Amazon region) for their care and preservation and promote sustainable development.

**Keywords:** Amazon, climate change, indigenous peoples, corruption, sustainability.

## Introducción

El cambio climático es un tema que durante los últimos años se ha venido discutiendo frecuentemente, debido a que pone en riesgo nuestra existencia como seres humanos. El Perú, siendo uno de los países más afectados producto de estos cambios, no es ajeno a ello.

La participación anual del Perú en la Conferencia de las Partes (COP) ha permitido que se adopten políticas referentes al cambio climático; así tenemos que producto de la participación en la COP21 se logró firmar un tratado internacional entre todos los países que asistieron, llamándose a este, el Acuerdo de París, lo cual permitió asumir compromisos para que, posteriormente, durante su gobierno, el entonces presidente de la República, Martin Vizcarra, promulgue en el año 2018 la Ley Marco sobre Cambio Climático - N° 30754. Esta ley permite que el Estado regule acciones con relación a este problema.

Las políticas públicas implementadas por el gobierno central no vienen alcanzando su estado final deseado, debido a diversos problemas que aún se vienen arrastrando durante años, tal es el caso de la centralización, ingobernabilidad, y el principal problema que enfrenta el país «la corrupción». La corrupción es un problema global que vienen enfrentando diferentes Estados, y nuestro país no es excepción, la corrupción destruye el sistema político, económico y social; producto de lo cual la población de la región amazónica del Perú, reclama la falta de presencia del Estado, debido a que se ha descuidado lo fundamental: salud, educación y vías de comunicación.

En las zonas fronterizas del Perú, se tiene la presencia de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y Policía Nacional del Perú (PNP), las que hacen frente a diferentes amenazas que ponen en riesgo la Nación y destruyen el ecosistema de la región amazónica, su participación se ve limitada debido a la falta de modernización de la infraestructura, equipamiento y capacitación para hacer frente a los efectos y causas del cambio climático.

En las últimas décadas se viene implementando el desarrollo sostenible como una política de Estado, cuyo fin es generar la sinergia entre la sociedad, economía y medio ambiente, logrando la viabilidad de estos tres factores y el beneficio común.

## Antecedentes

El avance tecnológico y la globalización han permitido que cada vez los pueblos más alejados hagan sentir su voz de protesta para hacer notar que ellos también existen, particularmente los pueblos indígenas que se encuentran en la Amazonía (Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Surinam y Guyana), siendo Brasil y Perú los países con mayor extensión territorial. Es claro que, por la dependencia que tienen estos pueblos del medio ambiente y sus recursos, se vean afectados por la degradación de su hábitat y el cambio climático.

El Perú se caracteriza por tener tres regiones naturales diferenciadas: costa, sierra y selva, siendo esta última representada en gran proporción por la Amazonía. La configuración geográfica del país y el agreste terreno que presenta, muchas veces limita que las autoridades nacionales, regionales y locales puedan llegar a los lugares más recónditos de nuestra selva (Amazonía) y tengan presencia como Estado (llevando salud, educación y desarrollo); esta falta de presencia es aprovechada por organizaciones criminales para poder delinquir, convirtiéndose en amenazas para la Seguridad Nacional, tales como: narcotráfico, tala ilegal, minería ilegal, trata de personas, informalidad etc. Todo esto acompañado de la principal amenaza «la corrupción» y sumándose el cambio climático.

Las FF. AA. y la PNP no son ajenas a tener injerencia en su sector de responsabilidad en las zonas fronterizas del territorio peruano que enmarca el Amazonas, sin embargo, se ven limitados por la falta de personal, infraestructura, equipamiento y capacitación para hacer frente a estos grandes problemas que se presentan en esta región del país.

El Estado peruano y su interés por comprender, estudiar y actuar frente al cambio climático en la región amazónica ha pasado a un segundo plano, tanto a nivel de políticas públicas como en la investigación académica. Esto, además, a pesar de que el rol del bosque amazónico es fundamental para el país y otras partes del mundo por ser un importante consumidor de calor, una reserva de carbono y un factor determinante en el 50% de las lluvias en la zona que normalmente son producidas por la evapotranspiración, Uno de los impactos más graves del cambio climático en la región amazónica es el que afecta la biodiversidad y a la alimentación y salud de las poblaciones locales. (Espinosa, 2019).

## Situación Problemática y Análisis

La globalización en el Perú trajo como consecuencia transformaciones en la sociedad y en la economía, así como avances tecnológicos que nos permiten tener acceso a un mundo cada vez más globalizado. En el ámbito político exige que las autoridades nacionales, regionales y locales tengan cada vez nuevos retos de gobernabilidad; sin embargo, la globalización también trajo consecuencias negativas, siendo el caso de los avances tecnológicos, que requieren de materias primas para producirlos, provocando a veces en el medio ambiente, la deforestación, la contaminación del suelo, agua y la atmósfera, el calentamiento global, la reducción de la capa de ozono, lluvias ácidas, disminución de la biodiversidad, etc.

La Amazonía en el Perú cuenta con un área aproximada de 782,880.55 km<sup>2</sup>, siendo el segundo país después de Brasil en contar con mayor extensión territorial. Los departamentos de Loreto, Ucayali, Madre de Dios y parte de los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Huancavelica, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, Ayacucho, Junín, Cusco, San Martín y Huánuco, constituyen esta región. La difícil geografía que presenta el Perú dificulta que el gobierno nacional y regional pueda llegar a las poblaciones más lejanas, quedando muchas veces en el abandono. Éstas se ven alimentadas de uno de los principales problemas que enfrenta nuestro país «la corrupción», afectando de manera horrorosa el desarrollo económico, social y político de una región: nuestra Amazonía.

Se concibe a la corrupción como un producto del interactuar entre economía, política y sociedad civil, el enfoque de economía política enriquece su comprensión, reconociendo que se manifiesta con rasgos distintivos que se enraízan en el sistema legal, la historia y la antropología cultural de las naciones. El enfoque entonces define menos a la corrupción como el resultado de decisiones individuales que se suscriben a la lógica del análisis de costo-beneficio (Daly y Navas, 2015).

Los gobiernos locales que se encuentran dentro de la región amazónica, presentan dificultades en el cumplimiento de sus proyectos y objetivos, alimentados también del centralismo del gobierno nacional, lo que limita el cumplimiento de políticas públicas y la participación articulada entre estado y sociedad. Hace muchos años se viene aplicando la descentralización de parte del gobierno nacional; por lo que no se obtiene los resultados esperados, ocasionando un descontento de estos poblados.

Para Jacint Jordana, (2001, pág. 11) se entiende por descentralización a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial. Asimismo, añade que la descentralización tiene dos ámbitos: uno político y otro administrativo, en el primero se otorga poder de decisión sobre temas políticos relevantes, pero siempre bajo una regulación del nivel nacional, la condición en este caso es que la autoridad subnacional sea autónoma del nivel nacional y sea legitimada en un proceso electoral; en el segundo, se transfiere solo la competencia de gestión pública sin traspaso de poder, en este caso ya no se requiere una regulación desde el nivel nacional.

Las autoridades políticas, vienen ejecutando el desarrollo territorial, tratando de impulsar un trabajo articulado entre sociedad–estado, aprovechando los recursos naturales de la región, siendo estas un potencial que les permita obtener beneficios económicos, y más aún integrarse al proceso de desarrollo económico planteado por el gobierno central; este instrumento que se viene desarrollando se encuentra articulado a un planeamiento que realiza el ejecutivo, teniendo también como finalidad la de fortalecer la descentralización que se viene ejecutando al interior del país. Sin embargo, no se llega a cumplir de manera eficiente todo lo planeado, producto –una vez más– de la principal amenaza, «la corrupción», debilitando y carcomiendo el sistema político a través de sus autoridades.

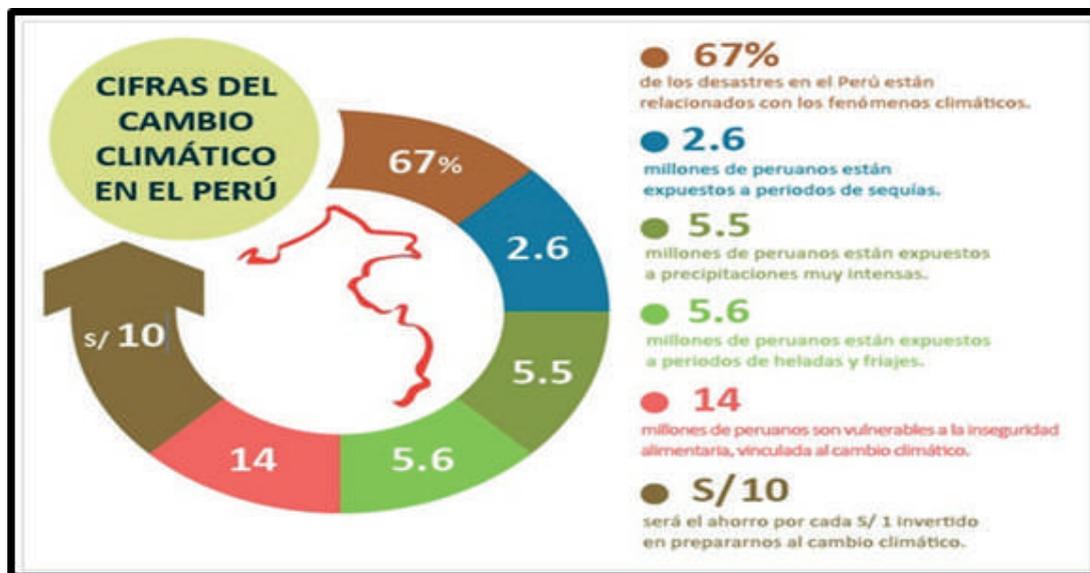
Actualmente se cuenta con cincuenta y un pueblos indígenas en la Amazonía peruana, teniendo sus orígenes, antes de nuestra creación como Estado, por lo que mantienen sus tradiciones y costumbres ancestrales, conservando su identidad.

El cambio climático constituye una amenaza y un peligro para la supervivencia de las comunidades indígenas en todo el mundo, pese a que los pueblos indígenas contribuyen muy poco a las emisiones de gases de efecto invernadero. De hecho, los pueblos indígenas son esenciales para los numerosos ecosistemas que habitan sus tierras y territorios y forman parte activa de ellos, por lo que podrían ayudar a mejorar su resistencia. Además, los pueblos indígenas interpretan los efectos del cambio climático, y reaccionan ante ellos, de manera creativa, aprovechando los conocimientos tradicionales y otras técnicas para encontrar soluciones que pueden ayudar a la sociedad en su conjunto a hacer frente a los cambios inminentes. (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, pág. 2)

A finales del año 2015, se celebró en París la Conferencia de las Partes (COP21), conferencia a la que asistieron expertos en temas medioambientales, ministros, jefes de estado y representantes de organismos no gubernamentales. Esta reunión está enmarcada dentro de la Cumbre Anual que realiza la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, por lo que el Perú no fue ajeno a participar en esta conferencia. Se logró acordar que los países miembros intensificarían los esfuerzos para limitar el calentamiento global y a la vez impulsar nuevas medidas y el financiamiento para las acciones del cambio climático. A consecuencia de estos compromisos asumidos en esta reunión y la ratificación del estado peruano en el Acuerdo de París, se promulga la Ley Marco sobre Cambio Climático en el año 2018, durante el gobierno del expresidente del Perú, Martín Vizcarra, cuyo fin es establecer derechos y obligaciones que deban cumplirse, así como la regulación de este problema que es global y multisectorial.

La Ley Marco sobre cambio climático tiene por objeto establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, con enfoque intergeneracional. (Congreso de la República de Perú, 2018)

Figura 1  
Cifras del cambio climático en el Perú



Fuente: Cambio climático MINAM, 2022.

Han pasado más de cuatro años y no se ve el efecto deseado de la implementación de esta ley en nuestro país; las políticas públicas establecidas por el gobierno nacional no están siendo eficientes con el cumplimiento de los objetivos trazados, debido a la falta de facultades, funciones y recursos para el fortalecimiento que debe de haber entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, todo esto enmarcado dentro de una estrategia que permita enfrentar el actual y el futuro escenario climático en nuestro país. Oscar Espinoza (2019) hace mención que:

En términos de investigación, sin embargo, los estudios dedicados a las percepciones, saberes y estrategias de las comunidades indígenas siguen siendo escasos. Para el caso de la Amazonía peruana, algunos de estos tienen un carácter introductorio y están orientados a sensibilizar a la población en general o a la población indígena sobre el tema. (p. 4)

Nuestras fronteras se encuentran resguardadas por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, siendo parte de esta, la región amazónica, donde se encuentran desplegadas diferentes dependencias y/o unidades militares y policiales, por lo que muchas veces representan la presencia del Estado en estas zonas lejanas; sin embargo, la falta de efectivos, una buena infraestructura, equipamiento y el empleo de nuevas tecnologías, dificulta el cumplimiento de tareas para hacer frente a distintos ilícitos que se enfrenta en esta región del país, siendo el caso de la minería ilegal, tala ilegal, narcotráfico, trata de personas e informalidad. Todos estos ilícitos se han convertido en amenazas para nuestra Nación, debido a que destruye la gobernabilidad y democracia de un país, llevándolos al subdesarrollo; asimismo, destruye el medio ambiente (flora y fauna) por el empleo de distintos químicos para la producción de estupefacientes y la explotación minera; siendo un claro ejemplo la región de Madre de Dios, donde se ha degradado la mayor cantidad de bosques, la población también se ve afectada por la inseguridad y la informalidad que traen estas amenazas y una vez más el descontento de la población que siente la falta de presencia del Estado.

Durante las últimas décadas, en distintos países desarrollados y emergentes se han venido impulsando e implementando tecnologías para el aprovechamiento de fuentes de energía alternativa, tales como: energía nuclear, gas natural y energías renovables, todo esto con la finalidad de dejar de depender del empleo de combustibles fósiles. El Estado peruano no ha tenido un mayor interés al respecto, debido a la falta de tecnología y a la falta de promover la investigación por parte de las autoridades peruanas.

La principal ventaja de estas tecnologías es producir energía limpia con muy baja o nula emisión de dióxido de carbono y además otorga soberanía energética en la medida que se abastece de recursos energéticos locales; ambos criterios son determinantes para el desarrollo sostenibles de las ciudades, espacios periurbanos y comunidades rurales de hoy en día que enfrentan el desafío de convertirse en medios de hábitat resilientes. (Baca y Aita, 2018)

El Estado peruano tiene que cumplir compromisos asumidos para el año 2030 ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC), siendo el objetivo principal la reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero, por lo que en nuestro país la principal emisión de estos gases proviene de la silvicultura, uso y cambio de suelos y la agricultura, en menor proporción: el empleo de combustibles fósiles, vertederos incontrolados, procesos industriales y gases de refrigeración. Para poder cumplir estos objetivos es importante que el Estado peruano ponga en práctica de manera eficiente la gobernanza climática.

Hablamos de gobernanza climática como la gesta, los vínculos y la posibilidad urgente de los acuerdos entre quienes podemos y debemos actuar frente a la crisis climática; las escuelas, el Estado, las organizaciones no gubernamentales, las empresas y la sociedad en general (nacional e internacional), solo juntos podremos propiciar el cambio necesario para enfrentar la crisis climática en nuestro país. (González y Numer, 2020)

Hoy en día se plantea el desarrollo sostenible como una alternativa para promover un futuro común, buscándose garantizar las necesidades del presente sin comprometer el futuro, todo esto con base a tres pilares fundamentales: el medio ambiente, la sociedad y la economía. Uno de sus principales objetivos es el desarrollo entre comunidades y culturas para que estas puedan alcanzar calidad de vida, salud y educación; entendiéndose también por sostenibilidad, generar riquezas equitativas para todos los lugareños sin tener que dañar el medio ambiente; sin embargo, esto no se viene aplicando en el Perú de manera eficiente, siendo desaprovechada el beneficio que traería como resultado en la sociedad.

## Conclusiones

El Perú, al ser uno de los países más vulnerables en la región ante los efectos del cambio climático, deberá ser eficiente en el cumplimiento de sus políticas públicas; debido a las consecuencias que esta podría traer, comprometiendo la estabilidad política, económica y social del país. Se deberá impulsar acciones de gobierno con objetivos de interés público, en coordinación con autoridades regionales y locales; todo esto se verá fortalecido si se encuentra enmarcada dentro de un planeamiento (CEPLAN) y supervisado por las autoridades correspondientes (Ley N° 30754 – Ley Marco sobre Cambio Climático). Deberá haber coherencia entre los planes y políticas locales, regionales, nacionales e internacionales, debido a que se requiere la participación en su conjunto de la sociedad para el cumplimiento de los objetivos.

La descentralización y el desarrollo territorial se vienen ejecutando como parte de un planeamiento estratégico del gobierno nacional; éstas permitirán cerrar las brechas de diferencia social que existen en las diferentes regiones del Perú, particularmente en nuestra Amazonía, donde habitan un gran número de pueblos indígenas; todo lo cual podrá ser posible si logramos enfrentar una de las principales amenazas, «la corrupción», lo que nos permitirá traer desarrollo a estas regiones.

La presencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en todas nuestras fronteras, es de toda la vida, su limitado personal, falta de infraestructura y equipamiento, dificulta que se puedan cumplir de manera eficiente las tareas asignadas, así como la lucha frontal contra los distintos ilícitos que se encuentran en esta región. Los efectos y causas del cambio climático asignarán nuevos roles y tareas.

La investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías impulsadas por los tres niveles de gobierno, permiten que la sociedad en su conjunto goce de nuevas alternativas para el empleo de energías y satisfaga sus necesidades, incluyendo la participación de nuestras Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú; por lo que se podría aprovechar a estas instituciones para tal fin, así como la proliferación y enseñanza de crear conciencia en el ciudadano sobre los efectos del cambio climático y sus causas, haciendo uso de los medios que dispone para llegar hasta los lugares más recónditos de nuestro país.

Entendiendo la sostenibilidad como la capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras, es necesario entender la importancia que le asigna la ONU al desarrollo sostenible, y, así, convertirla en una gran oportunidad con estrategias que se desarrollen en el ámbito local y que tengan la posibilidad de ser empleadas en las diferentes regiones del país, de tal manera que mediante la ejecución de iniciativas conjuntas y acuerdos de diferentes carteras multisectoriales se cumplan con los objetivos trazados.

## Recomendaciones

Las autoridades políticas deberían impulsar la creación de políticas de Estado efectivas, pertinentes y eficientes. Debe de reducirse la burocracia que existe en los tres niveles de gobierno, llegándose a trabajar de manera más directa y articulada. Estricto cumplimiento de lo planeado por las entidades correspondientes, así como la supervisión de parte de las autoridades de su cumplimiento de acuerdo a Ley.

Las brechas de diferencia social que aún existen en nuestro país, solo será posible cerrarlas si se logra erradicar la corrupción, por lo que los entes rectores del Estado peruano deben ser agresivos para su verificación y control, incentivados por una buena remuneración económica; es importante también, el fortalecimiento del poder judicial.

Se debe concientizar al sector político, académico y ciudadanía en general, para que dentro de sus agendas tengan como prioridad el cambio climático, logrando esto, permitirá impulsar el desarrollo y la investigación, todas éstas respaldadas por un financiamiento económico que permitan ser viables innovadores proyectos para producir energía alternativa. Para ello, podría emplearse a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional haciendo uso de las capacidades que posee, así como llegar a lugares de difícil acceso por su geografía.

Fortalecer la presencia y promover la modernización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que se encuentran en nuestras fronteras, así como la capacitación en la adaptación al cambio climático como nuevos roles y tareas, impulsar el trabajo articulado entre los Ministerios de Defensa, Interior, Ambiente, Economía, Salud y Educación.

Las principales autoridades políticas del Perú deberán promover el desarrollo sostenible como una alternativa para hacer frente al cambio climático y para generar desarrollo económico en las regiones (amazónicas) más alejadas del país; asimismo, se deberá de promover la adaptación (variabilidad del clima y sus extremos) y mitigación (empleo de tecnologías, así como las normas y leyes) del impacto producido por el cambio climático.

## Referencias

- Baca, U. V., y Aita, P. G. (2018). Transición energética con energías renovables para la seguridad energética en el Perú: una propuesta de política pública resiliente al clima. PUCP.
- Congreso de la República de Perú. (2018). LEY N° 30754. El Peruano-Normas Legales.
- Daly, J. L., y Navas, O. D. (2015). Corrupción en el Perú: Visión del ejecutivo peruano. Lima.
- Espinosa, O. (2019). «No hay tiempo conformes»: Percepciones sobre el cambio climático en comunidades indígenas de la Amazonía peruana. PUCP - Espacio y Desarrollo N°33, 2.
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. (21 de 04 de 2008). El cambio climático y los pueblos indígenas. NACIONES UNIDAS. [https://www.un.org/es/events/indigenous/2009/pdf/background\\_climate\\_ESP.pdf](https://www.un.org/es/events/indigenous/2009/pdf/background_climate_ESP.pdf)
- González, S. C., & Numer, E. (10 de 2020). Gobernanza-climatica. UNICEF. <https://www.unicef.org/lac/media/18756/file/Gobernanza-climatica.pdf>
- Jordana, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Washington, DC.

# PANORAMA AL 2030 DE LA POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL Y LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE, EN LA REGIÓN DE AREQUIPA

## PROSPECT TO 2030 FOR THE NATIONAL MULTISECTORAL SECURITY AND NATIONAL DEFENSE POLICY AND THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY, IN THE AREQUIPA REGION

**Alberto Aguirre Soto**

43389217@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales

ORCID: <http://orcid.org/000-0002-1504-4220>

Ingeniero Civil. Maestro, licenciado y bachiller en Ciencias Militares. Ha realizado la Maestría en Gestión Pública en la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle. Doctor en Educación por la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle. Actualmente cursa la Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado.

### Resumen

La problemática del déficit hídrico en la región de Arequipa se debe principalmente a factores de la actividad humana (como la contaminación provocada por la minería) y ambientales (como el cambio climático, que también se ven influenciado por las acciones del hombre). Dado que el recurso hídrico es indispensable para el desarrollo de la actividad minera y agrícola, principales fuentes de ingresos para la economía local y nacional, es necesario trabajar en la correcta implementación del lineamiento 3.3 de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional (PNMSDN). Dirigir esfuerzos a la mejora de mecanismos que permitan la protección del medio ambiente frente al cambio climático impactará positivamente no solo en el entorno, sino que también conllevará beneficios a nivel socioeconómico.

*Palabras clave:* Seguridad humana, protección ambiental, cambio climático, déficit hídrico, políticas públicas.

## Abstract

The water deficit problem in Arequipa is mainly due to human activity (such as pollution caused by mining) and environmental factors (such as climate change, which is also influenced by human actions). Given that water resources are indispensable for the development of mining and agricultural activities, the main sources of income for the local and national economy, it is necessary to work on the correct implementation of the guideline 3.3 of the National Multisectoral Policy for National Security and Defense (PNMSDN). Directing efforts to improve mechanisms to protect the environment from climate change will have a positive impact not only on the environment but will also bring benefits at the socio-economic level.

**Keywords:** *Human security, environmental protection, climate change, water deficit, public policies*

## Introducción

Actualmente, como sociedad, nos enfrentamos a los retos del cambio climático, el cual se ha visto seriamente influenciado por las acciones humanas. Conforme avanzan los años, se pueden observar y experimentar con mayor claridad las repercusiones de este fenómeno, caracterizado por el incremento de las temperaturas y las variaciones de los patrones climáticos, según lo indicado por la Organización de las Naciones Unidas (s. f.). Por ejemplo, las sequías, los incendios forestales y la deglaciación son algunas de las principales consecuencias del cambio climático (ONU, s. f.).

En el Perú, un país que cuenta con diversos recursos naturales, la protección del medio ambiente se presenta como una responsabilidad esencial para el desarrollo. El presente texto, se centrará en la región de Arequipa, la cual fue considerada en un estudio del Instituto Peruano de Economía (IPE) como la segunda región con mayor actividad económica, donde la minería destaca por su contribución a su Producto Bruto Interno (PBI) (IPE, 2019). Teniendo en cuenta esta situación, se debe analizar el posible impacto negativo que puede generar la actividad minera en el medio ambiente.

De acuerdo con lo establecido en la Política Nacional del Ambiente (PNA), la acción humana es sostenida, mas no ambientalmente sostenible con la naturaleza (Ministerio del Ambiente, 2021a). Es decir, las actividades humanas generan un impacto negativo en los ecosistemas que provoca la disminución de recursos naturales a los que puede acceder el hombre. En la PNA, éste es identificado como un problema público que perjudica y afecta directamente el bienestar de las personas.

Por ello, la implementación del lineamiento 3.3 de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional (PNMSDN) resulta indispensable. En ese sentido y para motivos de este artículo, se analizará la relevancia de mejorar la articulación entre los entes responsables y sus mecanismos de acción para así garantizar la seguridad humana y la protección del entorno del que depende.

**Marco teórico**

**La Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030**

La Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional (PNMSDN) al 2030 (Ministerio de Defensa, 2021), como solución al problema público identificado (la alta vulnerabilidad de las personas y del Estado frente a las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional), establece tres (03) objetivos prioritarios con indicadores y metas por alcanzar a través de la acción coordinada de las entidades públicas componentes del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA). Objetivos que proponen cambios centrados en el campo de la seguridad externa e interna y la seguridad humana, priorizando también la conducción de la Seguridad Nacional futura esperada al 2030.

Para lograr estos objetivos se propone el desarrollo de catorce (14) lineamientos de política nacional, programas de acción o medios establecidos en el escenario de las alternativas de solución que fueron seleccionadas. Estos lineamientos de política nacional marcan la ruta estratégica a seguir en las intervenciones del sector público y de otros actores nacionales. Además, estos son de naturaleza estratégica con enfoque integrador y convergente, inherentes a un sistema funcional como el SIDENA.

Finalmente, se plantean catorce (14) servicios con sus estándares nacionales de cumplimiento, los cuales operativizaron los lineamientos de política y han sido definidos mayormente como instrumentos de tipo técnico-normativo, destinados a mejorar el cumplimiento de las funciones compartidas y a fortalecer la gestión pública por resultados en las entidades componentes del SIDENA.

El Objetivo Prioritario 3, (es decir, alcanzar las condiciones necesarias contribuyentes a la Seguridad Nacional), considera cuatro (04) lineamientos. De estos, se considerará el tercero (es decir, el lineamiento 3.3, que establece mejorar los instrumentos y mecanismos de preservación y protección del ambiente, especialmente la Amazonía, con énfasis en la adaptación del Perú al cambio climático) como motivo de análisis en el presente estudio.

**La Política Nacional del Ambiente al 2030**

La Política Nacional del Ambiente (PNA) plantea como problema público la «Disminución de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas que afectan el desarrollo de las personas y la sostenibilidad ambiental» (Ministerio del Ambiente, 2021a). Es necesario mencionar que la actualización de la PNA fue un proceso participativo y descentralizado, con alrededor de 200 interacciones entre diversas audiencias y una consulta pública de sus componentes principales. Se proponen 9 objetivos, 25 indicadores, 47 lineamientos y 64 servicios, como resultado del trabajo coordinado con las entidades nacionales que tienen competencias ambientales, a los que se sumaron otros esfuerzos desinteresados de entidades del nivel regional y local, de la academia, de la sociedad civil, incluyendo a organizaciones de base social, comunidades nativas, comunidades campesinas y representantes de los pueblos indígenas u originarios del país. Cabe resaltar el rol de este último grupo, ya que, a partir de su contribución en los talleres realizados, propusieron grandes lineamientos para la gestión ambiental durante la presente década.

Además, se debe destacar que, de acuerdo con la normativa vigente, la Política Nacional del Ambiente no contempla disposiciones que modifiquen la situación jurídica, calidad de vida, tradiciones culturales, límites en el uso del territorio, entre otros aspectos, de los pueblos indígenas u originarios.

No obstante, se señala que las entidades encargadas de la implementación de los servicios relacionados a pueblos indígenas u originarios deben efectuar, en su debido momento, el análisis de posibles afectaciones a derechos colectivos de pueblos y, consecuentemente, la aplicación de la Consulta Previa, en caso de que la implementación de los servicios requiera la aprobación de una medida legislativa o administrativa.

## Los instrumentos y mecanismos de preservación del ambiente

Según el Estudio de Desempeño Ambiental 2003–2013 del Ministerio del Ambiente (MINAM), los instrumentos y mecanismos para la gestión ambiental son todas aquellas herramientas o políticas públicas contenidas mediante regulaciones, las cuales motivan acciones o conductas de las empresas sobre cómo contribuir a la protección del medio ambiente, y cómo prevenir, atenuar o mejorar problemas ambientales (MINAM, 2016).

## El cambio climático

De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se precisa que «cambio climático» es la variación del clima, atribuida total o parcialmente a las actividades del hombre, modificando la composición de la atmósfera terrestre y que se añade a la gran variedad natural de climas percibida durante espacios de tiempo demostrables (Organización de las Naciones Unidas, 1992).

En casi todas las zonas terrestres, se han presentado más días cálidos e incluso olas de calor; de hecho, según el servicio europeo Copernicus sobre cambio climático, el año 2020 fue uno de los más calurosos registrados (Deutsche Welle, 2021). El aumento de las temperaturas a lo largo del tiempo está cambiando los patrones climáticos y alterando el equilibrio habitual de la naturaleza (ONU, 1992). Esto implica diversos riesgos para los seres humanos y todas las demás formas de vida de la Tierra. Por ejemplo, las temperaturas más elevadas aumentan las enfermedades relacionadas con el calor y pueden dificultar el trabajo y los desplazamientos. Asimismo, estas condiciones climáticas facilitan que se produzcan incendios forestales y que estos se propaguen más rápidamente (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2022).

## Situación problemática

### Antecedentes

A fines de octubre del 2018, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), admitió sesenta y ocho acusaciones por presunta contaminación ambiental en la región de Arequipa. El sector con mayor número de denuncias fue el de minería, con trece, le sigue transporte con once, comercio con diez, industria con ocho, saneamiento con siete, hidrocarburos con cinco, entre otros (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2018).

La compañía más denunciada en el sector minero es la unidad operativa Arcata, de la compañía Ares, que reúne tres. La primera denuncia precisa el «uso indiscriminado» de la laguna Chucñihuaqui, ubicada en la localidad del mismo nombre del distrito de Cayarani, de la provincia arequipeña de Condesuyos.

Como consecuencia de este daño se tiene la disminución del nivel de agua de dicho repositorio. También provocaría el deterioro de la zona donde se realizan las principales actividades, como la producción de truchas y crianza de ganado. La otra acusación, y muy grave, es que, en sus actividades de exploración, excavaron puntos para elaborar pozos artificiales, aprovechando los ojos de agua de la zona. La queja refiere a que estos espacios servían para la acumulación de químicos y sustancias nocivas. Esto habría ocasionado que los bofedales se sequen en sectores de influencia directa como Collpa, e indirecta como Paqchipata y Ccayco. La última afirma que sus relaves llegan a contaminar la laguna Wisca Wisca. Toda esta investigación hecha por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

La compañía minera Cerro Verde posee una denuncia. Se le culpa de la dispersión de polvo y material particulado de las unidades de transporte de carga pesada de su propiedad, lo que, según con la acusación, perjudica a la población del sector de San José del distrito arequipeño de Tiabaya.

Además, existe una acusación que afecta directamente a la población del asentamiento humano Villa El Pescador, en Islay. Este es el acopiamiento peligroso de ácido sulfúrico y concentrado de cobre en el Puerto de Matarani. Este centro poblado, Villa El Pescador, se ubica al frente de los almacenes del muelle F, que pertenecen a varias mineras como Cerro Verde y Antapaccay (La República, 2019).

Siguiendo con el catálogo de denuncias, encontramos también a la actividad minera ilegal en el distrito Mariano Nicolás Valcárcel (Camaná); esta actividad extractiva daña el río Ocoña, del distrito Río Grande de Condesuyos; la explotación aurífera por la Joya Mining, provocando daño en el distrito de La Joya (Arequipa), entre otros. Se realizaron 110 supervisiones a cargo del OEFA, hasta octubre de 2018, Perteneciendo 26 de ellas a la minería Buenaventura, que opera en Castilla. También fueron supervisadas en varias oportunidades las empresas Shougang Hierro Perú, Cerro Verde, Century Mining Perú, entre otras (La República, 2019).

Para el economista de Propuesta Ciudadana, Epifanio Baca, la labor del OEFA ha sido bastante debilitada desde 2014, durante el gobierno de Ollanta Humala, periodo en el que se impusieron medidas para agilizar la inversión. Para Baca, con esto, el OEFA tiene poca capacidad de sanción y, en la mayoría de ocasiones, solo estaría realizando recomendaciones.

El OEFA afirma sanciones a tres compañías del rubro industrial en el 2018. Estas son Curtiembre del Muelle y Vestimenta SAC, Yura y Napiel IRL. La compañía que recibió la sanción más alta con 5 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) fue Yura. Esta penalidad fue impuesta debido a que la compañía no contó con el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) para su depósito de carbón y clinker, que está ubicado en la carretera Mollendo-Matarani de la provincia de Islay. Esta situación fue evidenciada en una supervisión realizada en el 2015. En un inicio, el OEFA decidió imponerle una multa de 175 UIT, pero en la última Resolución N.º 132-2918, se decidió bajar la multa a 5.56 UIT, ante las medidas correctivas y las apelaciones de la empresa (OEFA, 2018).

El tercer lineamiento del Objetivo Prioritario 3 de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional, «mejorar los instrumentos y mecanismos de preservación y protección del ambiente, especialmente la Amazonia, con énfasis en la adaptación del Perú al Cambio Climático», considera el servicio de asistencia técnica en instrumentos técnicos y mecanismos de gestión en preservación y protección del ambiente y su adaptación al cambio climático a la persona de entidades públicas componentes del SIDENA y al proveedor al MINAM. Si bien el tercer lineamiento establece una consideración especial a la Amazonia, este a su vez incluye la gestión en preservación y protección del ambiente y su adaptación al cambio climático en todo el territorio nacional. Considerando que la región de Arequipa no dispone de jurisdicción amazónica, este lineamiento también aplicaría para su caso.

Según lo establecido en el Reporte Perú Natural 2021 del MINAM sobre la presencia del sector ambiente en Arequipa, son siete los organismos adscritos al Ministerio del Ambiente, los que se distribuyen en el territorio nacional de acuerdo a las actividades que desarrolla: el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), con 3 Jefaturas o Sedes Administrativas y 8 Áreas Naturales Protegidas (ANP): 5 reservas nacionales, 1 santuario nacional, 1 reserva paisajística y 1 área de conservación privada; el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) con 2 Direcciones Zonales (DZ5 y DZ6), 65 estaciones: 50 estaciones meteorológicas y 11 estaciones hidrológicas; el OEFA con una oficina desconcentrada en Arequipa y, el Instituto Geofísico del Perú (IGP) con una sede regional (MINAM, 2021b).

Además, de acuerdo con el reporte, existen ocho áreas naturales protegidas en Arequipa: Salinas y Aguada Blanca (Arequipa/Moquegua), Lagunas de Mejía; Subcuenca del Cotahuasi, Lomas de Atiquipa, Sistema de Islas, Islotos y Puntas Guaneras (Punta Lomas), Sistema de Islas, Islotos y Puntas Guaneras (Punta Ático), Sistema de Islas, Islotos y Puntas Guaneras (Punta La Chira), y el Sistema de Islas, Islotos y Puntas Guaneras (Punta Hornillos).

**Figura 1**  
*Áreas naturales protegidas en la Región Arequipa*<sup>1</sup>



Asimismo, el MINAM (2021b) establece que, en la pérdida de ecosistemas y déficit hídrico en Arequipa, la amenaza del déficit hídrico estaría definido por el retroceso de los glaciares por efectos del calentamiento global, la contaminación de recursos hídricos (RRHH) por desechos domésticos e industriales, la degradación de ecosistemas proveedores de servicios y el crecimiento desordenado de las actividades productivas (65% de población en la costa).

En cuanto a conflictos ambientales, destacan: en primer lugar, el de Tía María cuyo reporte del representante del defensor del pueblo hace un balance de lo ocurrido con Arequipa en 2019. Fue un año complicado para su población debido a diversos hechos adversos, encabezados por el conflicto de Tía María, la violencia a la mujer y obras inconclusas y con sospechas de corrupción (La República, 2020a).

En segundo lugar, el conflicto en Caylloma por presuntos casos de trabajadores infectados de COVID-19 en mina Bateas, los cuales se encontrarían en dicho campamento. Ello provocó que las autoridades y un grupo de pobladores del distrito de Caylloma protesten y soliciten el cese de operaciones de la empresa minera Bateas. Por su parte, el gerente general de dicha empresa desmintió dicha versión y manifestó que se detectaron 21 casos positivos (a través de pruebas serológicas), pero dichos trabajadores no ingresaron al campamento minero y se encontraron en cuarentena (La República, 2020b).

<sup>1</sup> El mapa muestra las principales áreas naturales protegidas de la región de Arequipa. Tomado del Reporte Perú Natural, MINAM, 2021.

## Definición del problema

Si bien la PNMSDN considera a las personas de entidades públicas componentes del SIDENA (Ministerio de Defensa, 2021), en la práctica, el proveedor es el MINAM. Por ello, es necesario articular una infraestructura de sistema que permita establecer la relación entre ministerios y entidades responsables, lo que a su vez beneficiará la gestión e implementación de las políticas públicas a nivel local.

Así mismo, en la Región de Arequipa, si la amenaza del déficit hídrico se encuentra definida por varios factores, entre ellos el retroceso de los glaciares por efectos del calentamiento global, la contaminación de recursos hídricos por desechos domésticos e industriales, la degradación de ecosistemas proveedores de servicios, etcétera. Estos se evidencian en los conflictos ambientales mencionados de Tía María y Caylloma.

En este contexto planteamos el siguiente problema: dificultad para la aplicación y articulación de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional con la Política Nacional del Ambiente en la Región Arequipa en relación con el logro del Objetivo Prioritario 3 y su lineamiento 3.3 de la PNMSDN.

## Análisis

Ambas políticas nacionales son de reciente promulgación, la PNMSDN el 23 julio del 2021 y la PNA el 22 de julio del 2021. A poco menos de un año de su aprobación, queda el reto de su implementación mediante estrategias efectivas que deriven en planes que, a la fecha, no fueron publicados. Estos planes deberán de articular los servicios y personas de ambas políticas que guarden relación o desarrollen determinados procesos previamente identificados. En consecuencia, es necesario trabajar en planes articulados con equipos multidimensionales, pues, de otro modo, habrá duplicidad de esfuerzos, conflicto de procesos, inejecutabilidad efectiva relacionada a partidas y presupuestos con la consecuencia de gastos innecesarios y aumento de burocracia.

Arequipa es una de las principales regiones en la que se generan recursos mineros, los cuales son fundamentales para la actividad que representa un gran aporte tanto a la economía local como a la nacional. Sin embargo, al mismo tiempo, es una demarcación rica en la producción agrícola, lo que le hace depender de fuentes de agua suficientes, limpias y aptas para el cultivo. La minería, por supuesto, también necesita de abundante agua para completar sus procesos de producción, los cuales inevitablemente contaminan y requieren de ciertos procesos para disminuir el impacto negativo en el ambiente.

Entonces, en este marco descrito, nos encontramos básicamente con un conflicto por el recurso hídrico. Esta problemática parte de los factores ambientales (como el calentamiento global) y de los factores provocados por la actividad humana (la contaminación de recursos hídricos por desechos domésticos e industriales, que al mismo tiempo implica un conflicto por el agua). Ante este escenario de déficit hídrico en Arequipa, que representa un problema público, resulta determinante mejorar los instrumentos y mecanismos de preservación y protección del ambiente, con énfasis en la adaptación del Perú al cambio climático, como se plantea en el tercer lineamiento del OP3 de la PNMSDN. La correcta implementación de esta política conllevará beneficios a nivel socioeconómico, pero también representará un avance positivo en cuanto a la responsabilidad que tiene la sociedad con el entorno en el que vive y del que depende.

## Conclusiones

Dentro de la PNMSDN al 2030, el lineamiento 3.3, del Objetivo Prioritario 3, se establece mejorar los instrumentos y mecanismos de preservación y protección del ambiente, especialmente la Amazonía, con énfasis en la adaptación del Perú al cambio climático, esto frente a la alta vulnerabilidad de las personas y del Estado frente a las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional; asimismo la PNA al 2030 establece las líneas de acción en materia ambiental del país, las cuales deben ser consideradas por todos los niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, para avanzar hacia el desarrollo sostenible del país y mejorar la calidad de vida de las personas a través de un ambiente sano y seguro.

Arequipa es una región con un extenso litoral, valles extensos, quebradas y una diversidad de recursos minerales, así también la pesca continental, las irrigaciones agrícolas y la minería son las actividades económicas propias de dicho territorio; de estas, la actividad minera es la más importante, por el flujo de ingresos por concepto de canon y regalías que genera a los gobiernos locales y el regional. Sin embargo, también el problema más importante es la contaminación del medio ambiente, efectos causados por las actividades humanas de extracción, producción, consumo y disposición final de residuos (propios de la actividad minera); ello ha dado como consecuencia una clara oposición de las comunidades que se encuentran en el área de influencia, generando conflictos socio-ambientales que crean una situación de graves consecuencias en la sociedad, tanto en el aspecto económico como en el de vidas humanas.

Si bien es cierto que ambas políticas (PNMSDN y PNA) son de reciente promulgación (2021), existe dificultad para la aplicación y articulación entre los diferentes sectores, teniendo como resultado que hasta el momento no se hayan implementado, siendo de suma urgencia la implementación de estrategias efectivas que deriven en planes articulados, con la finalidad de establecer nuevas relaciones de cooperación y complementariedad entre el Estado y el sector privado, y preservar el recurso hídrico, importante tanto para la actividad minera como para la agrícola.

La respuesta del Estado para afrontar la conflictividad social es inadecuada y tardía, debido a la falta de fuentes de información creíbles y oportunas que hubieran permitido adoptar las decisiones pertinentes para no solo prevenir la ocurrencia del conflicto social, sino a pesar de su ocurrencia inevitable, tender los puentes de entendimiento necesarios para su regulación o transformación, situación que afecta la gobernabilidad del país.

La actividad minera no debería verse como una amenaza en la región Arequipa, por el contrario, de una eficaz implementación y articulación de las políticas ambientales entre el Estado y sector privado, se puede aprovechar esta oportunidad para desarrollar la región, teniendo una visión prospectiva, donde el presente financie y brinde sostenibilidad al futuro.

## Recomendaciones

El Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (CEPLAN), en coordinación con las autoridades regionales y locales de la Rg. Arequipa, deberá capacitar a los funcionarios públicos responsables de planificación para lograr la articulación e implementación de los planes de desarrollo concertados en concordancia con el Plan Estratégico Nacional, con metas alcanzables, que generen expectativas en la población acorde a la realidad regional y su desarrollo socio-económico.

Tomando como base el caso particular de la región de Arequipa, es necesario trabajar en planes articulados con equipos multidimensionales. Es decir, para garantizar el bienestar humano y la protección ambiental, debe establecerse una permanente coordinación entre las instituciones que velan por el bienestar y la seguridad, como son el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Ambiente. Al compartir objetivos, cada ente puede aportar desde su especialidad, de modo que se despliegue un plan estratégico de amplio alcance.

Este caso en particular, que se ha tomado para el análisis, sirve de ejemplo para entender que un problema ambiental puede generar conflictos sociales que ponen en peligro la seguridad nacional. Como ya se ha identificado en la PNMSDN, «los resultados alcanzados por las autoridades en la gestión de conflictos, en especial, en la etapa preventiva no son deseables» (MINAM, 2021b). Por ello, es importante reforzar el papel que cumplen las entidades de protección ambiental, pues, desde la supervisión y la fiscalización que deben realizar para garantizar que actividades como la minería sean ambientalmente sostenibles, se pueden identificar y prevenir las potenciales situaciones de conflicto por recursos naturales.

Por otra parte, también se requiere reforzar el manejo de conflictos que ya se encuentran en curso. Casos como los de Tía María demuestran que el impacto negativo a nivel socioeconómico puede extenderse por años y evidencian la necesidad de mejorar los mecanismos de abordaje de la conflictividad. De otro modo, habrá duplicidad de esfuerzos, conflicto de procesos, inejecutabilidad efectiva relacionada a partidas y presupuestos con la consecuencia de gastos innecesarios y aumento de burocracia.

### Referencias

- Deutsche Welle (2021). El 2020 iguala al 2016 como el año más caluroso alguna vez registrado. <https://www.dw.com/es/el-2020-igual-a-2016-como-el-a%C3%B1o-m%C3%A1s-caluroso-alguna-vez-registrado/a-56175761>
- Instituto Peruano de Economía (2019). Informe Arequipa con o sin minería. <https://www.ipe.org.pe/portal/arequipa-con-y-sin-mineria/#:~:text=%E2%80%94Desarrollo%20minero%E2%80%94&text=En%20esta%20regi%C3%B3n%20ese%20sector,mayor%20actividad%20minera%20del%20pa%C3%ADs.>
- La República (2019). OEFA recibió 68 denuncias por presunta contaminación ambiental en Arequipa. <https://larepublica.pe/politica/1382600-oe-fa-recibio-68-denuncias-presunta-contaminacion-ambiental-arequipa/>
- La República (2020a). Tía María: el conflicto que dividió a los arequipeños. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/01/19/tia-maria-el-conflicto-que-dividio-a-los-arequipenos-lrsd/>
- La República (2020b). Arequipa: Conflicto minero en Caylloma y el COVID-19. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/04/25/arequipa-conflicto-minero-en-caylloma-y-el-covid-19-lrsd/>
- Ministerio del Ambiente [de Perú] (2016). Estudio de Desempeño Ambiental 2003 – 2013. [https://www.minam.gob.pe/esda/wp-content/uploads/2016/09/estudio\\_de-desempeno\\_ambiental\\_esda\\_2016.pdf](https://www.minam.gob.pe/esda/wp-content/uploads/2016/09/estudio_de-desempeno_ambiental_esda_2016.pdf)
- Ministerio del Ambiente [de Perú] (2021). Política Nacional del Ambiente al 2030.
- Ministerio del Ambiente [de Perú] (2021) Reporte Perú Natural 2021.
- Ministerio de Defensa [de Perú] (2021). Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2063277/DS%20005-21-DE.pdf.pdf>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2018). Reporte de octubre.
- Organización de las Naciones Unidas (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (s. f.) ¿Qué es el cambio climático? <https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2022). Spreading like Wildfire – The Rising Threat of Extraordinary Landscape Fires. <https://www.unep.org/resources/report/spreading-wild-fire-rising-threat-extraordinary-landscape-fires>

## REVISTA ACADÉMICA CUADERNOS DE TRABAJO

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo fue creada con la finalidad de difundir la creación intelectual, la producción docente e investigadora, el conocimiento científico y el pensamiento estratégico, tanto de los miembros de nuestra comunidad académica como de docentes e investigadores invitados, sobre los campos temáticos de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, y las líneas de investigación del CAEN-EPG. Se encuentra a cargo del Departamento de Doctrina.

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo, en cada edición, abordará un tema central en torno al cual se presentarán artículos de investigaciones originales, artículos de revisión, artículos metodológicos, reseñas bibliográficas, entre otros tipos de artículos, desde diversos enfoques y perspectivas disciplinares, contribuyendo de este modo con la seguridad y el desarrollo nacional.

**El tema central para nuestras siguientes ediciones estará vinculados a los siguientes aspectos:**

- **Educación en Seguridad Nacional**
- **La seguridad nacional y los medios de comunicación**

Se invita a la comunidad académica nacional y profesionales interesados en la Seguridad Nacional a participar remitiendo sus artículos a través de nuestro portal en <http://revistas.caen.edu.pe/index.php/cuadernodetrabajo>

Para tal efecto es necesario considerar las siguientes normas de redacción:

1. Los artículos que envíen a la Revista Académica Cuaderno de Trabajo deben ser originales e inéditos.
2. Los artículos remitidos deben de entregarse en formato Word A4 y en tipo de fuente Time New Roman tamaño 12.
3. La extensión mínima es de 4,000 palabras y la extensión máxima de 6,000 palabras.
4. Incluir, resumen, abstract, y palabras claves
5. Respetar las normas de redacción académica establecidos por el Manual de Publicaciones de la APA vigente para uso de citas y referencias.
6. El interlineado debe de ser 1.5 cm, texto justificado.
7. Los títulos y subtítulos sin mayúsculas, excepto la primera letra de la primera palabra y los nombres propios.
8. Acompañar –en archivo aparte– la hoja de vida resumida del autor del artículo, en un solo párrafo, incluyendo correo electrónico, filiación institucional, número ORCID y número celular. (este último no se publicará).
9. Adicionalmente, luego de la fase editorial se requerirá una foto del autor para ser incluida en la tabla de contenidos de la revista.
10. En cuanto al tipo de artículos, podrán ser:
  - a. Científicos, que recoja los avances o resultados de un trabajo de investigación;
  - b. De reflexión original;
  - c. De revisión;
  - d. De reporte de caso.
  - e. Monografías y ensayos

### **POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO**

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo se inscribe en el marco del acceso abierto al conocimiento científico de acuerdo con las declaraciones de Budapest (2002), Berlín (2003) y Bethesda (2003).

### **AVISO DE DERECHOS DE AUTOR**

El contenido de los artículos publicados en la Revista Académica Cuaderno de Trabajo es de acceso libre y gratuito en edición electrónica. El propósito es facilitar la entrega del contenido a la comunidad académica y científica, fomentando de ese modo un mayor intercambio de conocimiento global. Los autores ceden de manera exclusiva el derecho de publicación de su artículo a la Revista Cuadernos de Trabajo, la cual podrá editar o modificar formalmente el texto aprobado para cumplir con las normas editoriales propias y con los estándares gramaticales universales, antes de su publicación; asimismo, la revista podrá traducir los manuscritos aprobados a cuántos idiomas considere necesario y difundirlos en varios países, dándole siempre el reconocimiento público al autor o autores de los artículos presentados.

### **ADVERTENCIA EDITORIAL**

El contenido de todos los artículos es de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión institucional del Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG.