



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO



Revista **CUADERNOS DE TRABAJO** N°31
31 de agosto de 2025

PLANEAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL



PERÚ

Ministerio
de Defensa



Créditos

Centro de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Posgrado
CAEN-EPG

Revista CUADERNOS DE TRABAJO
N°31
31 de agosto de 2025

Editado por:
Ministerio de Defensa
Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado
Av Alejandro Iglesias s/n, Chorrillos 15063, Lima - Perú

Director General CAEN-EPG
Dr. Miguel Martin Kuan Garay

Director de Investigación Académica (e) CAEN-EPG
Mg. Roberto Manuel Galvez Castro

Editor en Jefe
MSc Fernando E. Zegarra López

Editores Asociados
Dra. Milagros Sarmiento Alvarado
Universidad Pedagógica Experimental. Caracas, Venezuela

Dr. Yuri Chessman Olaechea
Universidad San Martín de Porres

Lic. Vanessa Palomino Monteza
Universidad Nacional del Callao. Callao, Perú

Equipo Técnico
Gestión de Información
Jessica Tenorio Tejeda

Diseño y Diagramación
Bach. Luis David Ochoa Modesto

Administración de OJS
Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicación del
CAEN-EPG

ISSN: 2961-225X
Publicación cuatrimestral



TABLA DE CONTENIDO

Presentación: pp. 4-5

1

Pedro Gerardo Rejas Tataje, Alejandro Muñante Barrios y María Lorena Bustamante Durán

Los comités de autodefensa frente a la criminalidad en Pataz.

2

Helga Cecilia Frech Hurtado y Vidal Pino Zambrano

Innovación y desarrollo rural en el Sur del Perú.

3

Jorge Emilio Ponce Echevarría , Carlos Monsalve Cabrejos y Víctor Francisco Vivanco Puente

Informalidad: Efectos en el desarrollo y la seguridad nacional.

4

Jesús Antonio Menacho Piérola

Contaminación por hidrocarburos en el ámbito marítimo: Caso del derrame de petróleo en la pampilla en enero del 2022.

5

Fernando Elías Zegarra López

Planeamiento estratégico de la seguridad nacional: La necesidad de articular.

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.

Presentación

En nuestra república las acciones de planeamiento estratégico en la administración pública aparecen –en 1962– con la promulgación del Decreto Ley N.º 14220 que crea el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social y su organismo rector, el Instituto Nacional de Planificación (INP). Fue bajo el gobierno del General Juan Velasco Alvarado que se aprobó un Plan Nacional de Desarrollo que comprendió acciones para el periodo comprendido entre 1971 y 1975, dictándose disposiciones considerando que la formulación de los presupuestos anuales debía guardar relación con los planes anuales y que requerían la opinión favorable del INP.

Sin embargo, esta entidad se desactivó por la acción de la Comisión de disolución creada con el Decreto Ley N.º 25548 por lo que sus funciones fueron asumidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, excepto las de cooperación internacional. Dicho decreto ley también creó el Consejo Nacional de Planificación conformado por los ministros de los diferentes sectores que conformaban el Poder Ejecutivo para encargarse de aprobar los planes generales del Estado, en materia de planificación. Sin embargo, en los años siguientes las entidades públicas solo funcionaron con oficinas de planeamiento y presupuesto, pero no existía un plan nacional ni planes sectoriales, salvo casos muy específicos.

Es en el Acuerdo Nacional, donde se retoma la planificación estratégica aprobándose la quinta política de Estado, mediante la que nos comprometimos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

Para implementar esta política se emitió en junio de 2008 el Decreto Legislativo N.º 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, y desde esa fecha hemos contado con dos Planes Estratégicos de largo plazo: el Plan Bicentenario y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, aunque los esfuerzos aún se revelan dispersos con resultados que podrían mejorarse si se actuase sistémicamente.

Empezamos esta edición con la participación de Gerardo Rejas, Alejandro Muñante y María Bustamante quienes analizaron la situación de inseguridad en la provincia de Pataz, región La Libertad, marcada por la expansión de la minería ilegal, la presencia del crimen organizado y la violencia estructural. El artículo resalta el rol de los Comités de Autodefensa (CAD) como estructuras legítimas de seguridad comunitaria y su papel en la lucha contra el terrorismo durante la época de violencia terrorista en el Perú.

Helga Frech y Vidal Pino destacan que en las últimas décadas, el desarrollo rural agropecuario altoandino del Perú ha dado un giro favorable gracias a una serie de innovaciones que han permitido cambios sustanciales, tanto en los procesos de producción como en los procesos de transformación de productos, poniendo en relieve que en la innovación y desarrollo rural en el sur del Perú, el cambio de pastor a criador no es únicamente una transformación técnica pues también es una transformación de contenido social y cultural, plurifuncional como resultado de la diversidad de asistencia técnica brindada durante las últimas décadas.

En otro aspecto de nuestra realidad nacional Jorge Ponce, Carlos Monsalve y Víctor Vivanco –en su artículo referido a la informalidad en el desarrollo y la Seguridad Nacional– enfatizan que el crimen organizado se dedica a actividades que les resultan altamente lucrativas, y que a menudo la acción ineficaz de la sociedad permite que se potencien a través de la corrupción la extorsión, el tráfico de drogas y armas, el lavado de dinero y el robo.

Por su lado Jesús Menacho nos brinda un análisis respecto al derrame de petróleo sucedido el 15 de enero de 2022, causado por el petrolero italiano Mare Doricum cuando estaba descargando crudo en la Terminal Multiboyas de la refinería La Pampilla en el Callao, hecho que afectó aproximadamente 60 km de costa, razón por la que subraya la urgencia de que el Proyecto de Plan Nacional de Contingencia sea aprobado a la brevedad, para que se pueda coordinar operativamente la respuesta a incidentes de contaminación, así como las diferentes actuaciones ante los eventos de seguridad y de contaminación que sucedan.

Si bien contamos con un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 y una Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, se evidencia que el planeamiento del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) requiere articularse de mejor manera, por lo que su diseño y entendimiento –como se analiza en el quinto artículo de esta edición– debe incluir la interacción de los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional a fin de contar con instrumentos de decisión de la Seguridad Nacional coherentes, emitidos en el momento oportuno e implementados por todos los componentes del SIDENA. Para tal efecto, contando con un marco doctrinario actualizado, las autoridades y los profesionales del Sistema de Defensa Nacional deben fortalecer sus capacidades especializándose en Seguridad Nacional, lo cual trasciende la administración de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

A pocos meses de iniciar un nuevo ciclo de gobierno, es imprescindible potenciar el planeamiento estratégico del SIDENA, considerando que este sistema por ser el más grande del Perú y por tratar diferentes problemas que deben atender sus 2,408 componentes, exige un tratamiento especial implementando sus procesos sistémicamente para que sus instrumentos de decisión se conecten con los planes regulados por el ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que resulta ser uno de los integrantes del SIDENA.

Fernando Elías Zegarra López
Editor

LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA FRENTE A LA CRIMINALIDAD EN PATAZ

SELF-DEFENSE COMMITTEES AGAINST CRIME IN PATAZ

PP. 6-22

Pedro Gerardo Rejas Tataje

Centro de Altos Estudios Nacionales- Escuela de Posgrado, Perú
frecili_2014@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2037-8651>

Alejandro Muñante Barrios

Centro de Altos Estudios Nacionales- Escuela de Posgrado, Perú
amunante@congreso.gob.pe

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5715-2047>

María Lorena Bustamante Durán

Centro de Altos Estudios Nacionales- Escuela de Posgrado, Perú
mbustamanted@caen.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2745-9152>

Recibido: 05 Abr 25

Aceptado: 28 Abr 25

Publicado: 30 Abr 25

Pedro Gerardo Rejas Tataje es Doctor en Gestión y Desarrollo y Maestro en Gestión y Desarrollo de Empresas por el Instituto Científico y Tecnológico del Ejército del Perú, Licenciado en Ciencias Militares por la escuela Militar de Chorrillos. Actualmente se desempeña como Jefe de la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres del Congreso de la República y cursa la maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales- Escuela de Posgrado.

Alejandro Muñante Barrios es abogado, colegiado en el Ilustre Colegio de Abogados de Lima, egresado de la maestría en Derecho Constitucional por la Universidad de San Martín de Porres y cuenta con estudios de posgrado en Realidad Nacional, a cargo de la Escuela de Dirección de la Universidad de Piura (PAD). Actualmente, es Congresista de la República y cursa la maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales- Escuela de Posgrado.

María Lorena Bustamante Durán es Licenciada en Ciencias de Física y Química por la Universidad de Toronto. Cursó el Programa de Alta Especialización en Gestión del Riesgo de Desastres en la Universidad ESAN. Actualmente labora en el Congreso de la República y cursa la maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales- Escuela de Posgrado.

Resumen

El presente artículo analiza la situación de inseguridad en la provincia de Pataz, región La Libertad, marcada por la expansión de la minería ilegal, la presencia del crimen organizado y la violencia estructural. A partir de una revisión histórica-operativa, se examina el rol de los Comités de Autodefensa (CAD) como estructuras legítimas de seguridad comunitaria. Se describe su papel en la lucha contra el terrorismo durante la época de violencia terrorista en el Perú, su posterior desactivación y su potencial utilidad en el contexto actual. Se presenta como estudio de caso la experiencia del Batallón de Infantería Motorizado N.º 13 en Tayabamba (2002), que demostró la eficacia de la articulación entre las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y los CAD, incluso sin estado de emergencia declarado. A través del análisis del marco normativo, especialmente la Ley N.º 31494, se identifican vacíos legales que limitan la reactivación formal de estas estructuras. El artículo plantea la reactivación legal, técnica y estratégica de los CAD en zonas rurales estratégicas como complemento al accionar del Estado. Además, se presenta una agenda ampliada de seguridad nacional con medidas estructurales en defensa, justicia, tecnología y gobernanza territorial, articuladas desde un enfoque multisectorial y con participación ciudadana.

Palabras clave: Pataz, Comités de Autodefensa, minería ilegal, seguridad nacional, crimen organizado

Abstract

This article analyzes the critical situation of insecurity in the province of Pataz, La Libertad region, marked by the expansion of illegal mining, the presence of organized crime, and structural violence. Based on a historical-operational review, the role of the Self-Defense Committees (CAD) as legitimate community security structures is examined. Their involvement in counterterrorism during the period of terrorist violence in Peru, their subsequent deactivation, and their potential strategic value today are discussed. A case study of the 13th Motorized Infantry Battalion (BIM 13) in Tayabamba (2002) illustrates the effectiveness of coordination between the Armed Forces, the National Police, and the CAD, even without a declared state of emergency. The analysis also addresses the legal framework, especially Law No. 31494, highlighting gaps that limit the formal reactivation of these organizations. The article concludes with a public policy proposal for the legal and strategic reactivation of CADs in critical rural areas, as a complement to state action. In addition, an expanded national security agenda is proposed, including structural measures in defense, justice, technology, and territorial governance, with a multisectoral and citizen participation approach.

Keywords: Pataz, Self-Defense Committees, illegal mining, national security, organized crime

En los últimos años, el Perú viene enfrentando una creciente complejidad en el panorama de seguridad y defensa. El crimen organizado, el narcotráfico, la minería ilegal y las amenazas geopolíticas regionales son factores que han incrementado los niveles de riesgo para la seguridad interna y la soberanía nacional. Estos factores se desarrollan en un contexto de limitada presencia estatal en algunas zonas, lo que ha agravado la vulnerabilidad de muchas comunidades, particularmente en regiones como La Libertad.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025), el 85,5% de la población urbana del país percibe altos niveles de inseguridad en su entorno, y el 26,5% ha sido víctima de algún hecho delictivo en el año 2024. Esto refleja la magnitud del problema y la creciente desconfianza en la capacidad del Estado para garantizar el orden interno.

En ese contexto, es necesario analizar y fortalecer el rol de los Comités de Autodefensa (CAD), cuya experiencia histórica en la lucha contra el terrorismo y el crimen en el Perú puede ofrecer lecciones importantes. Este artículo plantea una revisión crítica de la situación de seguridad en Pataz, explorando la vigencia de los CAD como herramienta de defensa nacional, y proponiendo medidas orientadas a reforzar la presencia del Estado y garantizar el orden interno.

Método

El presente artículo adopta un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, basado en el análisis de documentos oficiales, testimonios directos y experiencias institucionales. Se ha aplicado una metodología de estudio de caso, tomando como eje central la situación de la provincia de Pataz (La Libertad), con énfasis en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2024.

El análisis se sustenta en fuentes primarias como boletines estadísticos del Ministerio de Energía y Minas, reportes de la Defensoría del Pueblo, informes de seguridad del Ministerio del Interior y documentos normativos (incluyendo la Ley N.º 31494 y su posterior anulación por el Tribunal Constitucional). Asimismo, se ha incorporado el testimonio directo de un oficial en situación de retiro que participó en operaciones conjuntas en la zona, bajo la figura de comunicación personal (abril de 2025).

Complementariamente, se emplea una revisión histórica del rol de los Comités de Autodefensa durante la época de violencia terrorista, con base en informes de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y antecedentes legales. Esta metodología busca ofrecer una lectura integrada de los aspectos operativos, legales y doctrinarios que conforman el problema de seguridad en contextos rurales estratégicos.

La Libertad: entre el Auge Minero y la Crisis de Seguridad

En términos económicos, el departamento de La Libertad es uno de los pilares del Perú debido a su diversidad geográfica y su relevancia en el sector producción. En los últimos años, se ha posicionado como líder nacional en producción aurífera, aportando el 29.8 % del total de oro producido en el país al mes de febrero de 2025 (Ministerio de Energía y Minas [MINEM], 2025).

Dentro de esta región, la provincia de Pataz se destaca por su alta concentración de actividad minera. Empresas formales como Compañía Minera Poderosa y Consorcio Minero Horizonte operan en esta zona, pero han experimentado una caída significativa en su producción, con reducciones del 12.7 % y 11.9 %, respectivamente, en comparación con el mismo periodo del año anterior (MINEM, 2025).

Paralelamente, la minería ilegal se ha proliferado, lo cual ha llevado a estructuras delictivas que incluyen tráfico de insumos, sicariato, extorsión y control territorial armado. Si bien no existen cifras oficiales sobre el volumen diario de oro extraído ilegalmente, la Defensoría del Pueblo estima que anualmente se extraen de forma ilícita alrededor de 18 toneladas de oro en todo el país, con pérdidas fiscales que superan los 500 millones de soles (Defensoría del Pueblo, 2018).

Esta situación motivó al Gobierno a declarar en febrero de 2024 el estado de emergencia en Pataz, como respuesta al deterioro del orden público y al accionar de organizaciones criminales que incluso han atentado contra instalaciones de empresas mineras (Defensoría del Pueblo, 2024).

En este escenario, se evidencia una contradicción estructural: mientras la minería impulsa la economía formal —el sector minero generó 235,677 empleos directos a febrero de 2025 (MINEM, 2025)—, la debilidad institucional permite que una gran cantidad de zonas rurales sean cooptadas por economías ilegales. Esto convierte a Pataz en un caso emblemático de la necesidad de recuperar el control estatal sobre los territorios estratégicos.

¿Qué Pasó con la Seguridad? El Legado Olvidado de los Comités de Autodefensa

Los Comités de Autodefensa (CAD) desempeñaron un rol importante en la pacificación del Perú durante la época de violencia terrorista, particularmente entre las décadas de 1980 y 1990. Surgieron como una respuesta local ante la violencia ejercida por las organizaciones terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), así como por grupos vinculados al narcotráfico que operaban impunemente en zonas rurales sin presencia del Estado (CVR, 2003).

Conformados inicialmente por comuneros voluntarios, tanto hombres como mujeres, de las regiones más aisladas del país, los CAD se organizaron espontáneamente y, en sus primeros años, defendieron sus comunidades con medios precarios. En ausencia de apoyo estatal, recurrieron a armas artesanales como las llamadas *tirachas*, rudimentarias imitaciones de escopetas, con las cuales enfrentaban las incursiones violentas en sus territorios (Degregori, 1998).

De acuerdo con Willems (2022), los CAD constituyeron más que una respuesta militarizada a la amenaza terrorista, fueron una forma de resistencia civil desde comunidades históricamente marginadas, donde el Estado estuvo ausente por décadas. Los CAD implicaron un proceso de militarización comunitaria sin precedentes, redefiniendo la organización social y política de las zonas rurales más afectadas (Boutron, 2012). Esta dinámica transformó a los CAD en actores que combinaban prácticas de autodefensa con procesos incipientes de construcción de ciudadanía rural.

A medida que su impacto fue reconocido por las autoridades, el Estado peruano formalizó su existencia. Los CAD fueron empadronados por el Ministerio de Defensa y recibieron armamento básico como escopetas de repetición y de un solo tiro, bajo estricta supervisión militar. Esta institucionalización fortaleció sus capacidades, convirtiéndolos en actores territoriales organizados que complementaban el accionar de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

Su presencia fue importante para contener el avance subversivo en múltiples regiones y para reducir otras amenazas locales como el abigeato, el bandolerismo y el crimen común. De acuerdo con la Comisión de la Verdad y Reconciliación, los CAD fueron esenciales en la defensa y supervivencia de cientos de localidades durante los años más violentos del conflicto (CVR, 2003). Su coordinación con las fuerzas del orden permitió establecer frentes comunitarios de resistencia en territorios donde el Estado carecía de capacidad operativa.

La Experiencia de los CAD como Respuesta ante Nuevas Amenazas Rurales

A lo largo de la época de violencia terrorista en el país, los CAD surgieron principalmente en regiones donde la ausencia del Estado era más crítica: Ayacucho, Huancavelica, Junín, Apurímac y San Martín. Estas zonas constituían los principales frentes de guerra subversiva, como el Frente Huamanga, el Frente Mantaro y el Frente Huallaga (CVR, 2003). La presencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se limitaba generalmente a las capitales de provincia, dejando a las comunidades rurales completamente expuestas a incursiones de grupos como Sendero Luminoso y el MRTA.

Uno de los hechos que marcó un punto de inflexión en la organización comunal fue la masacre de Lucanamarca, perpetrada por Sendero Luminoso en 1983, donde murieron 69 personas, incluidos niños y ancianos. Este crimen generó una gran indignación nacional y aceleró la formación de CAD en diversas regiones andinas, como medida de autoprotección legítima ante el vacío institucional (Degregori, 1998; CVR, 2003).

Hoy, ante el avance de nuevas formas de criminalidad en zonas rurales y mineras, como el narcotráfico, la minería ilegal y el sicariato, el modelo de los Comités de Autodefensa vuelve a tener vigencia. Su experiencia histórica demuestra que la organización comunitaria, cuando es reconocida, respaldada y articulada con el Estado, puede cumplir funciones relevantes en contextos de alta vulnerabilidad. Ignorar su potencial sería no solo un error histórico, sino también una omisión operativa frente a la actual crisis de seguridad en regiones como La Libertad.

Reconocimiento Institucional y Posterior Abandono de los Comités de Autodefensa

El 8 de noviembre de 1991, mediante el Decreto Supremo N.º 077-92-DE, el Estado peruano reconoció oficialmente a los Comités de Autodefensa como organizaciones legítimas de autodefensa civil, autorizadas para operar en sus localidades con armamento supervisado por las Fuerzas Armadas. Esta medida respondió a la necesidad de articular capacidades locales frente a la expansión territorial del terrorismo, particularmente en los frentes subversivos de Huamanga, Mantaro y Huallaga (Ministerio de Defensa, 1992).

El decreto legalizó la existencia de los CAD y formalizó su integración dentro de una estrategia multisectorial de pacificación. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional coordinaban con estos comités acciones de seguridad rural, mientras que otros sectores del Estado como salud, educación, transporte y desarrollo social eran llamados a intervenir en las zonas recuperadas. Esta articulación permitió que los CAD crecieran y se fortalecieran como estructuras de defensa territorial, con funciones de vigilancia, control perimétrico, logística y apoyo comunitario.

Su contribución fue especialmente importante en regiones donde el Estado no tenía presencia efectiva. Los CAD repelieron incursiones terroristas y facilitaron la restauración del orden y la gobernabilidad local. Su actuación obligó a los remanentes subversivos a desplazarse hacia zonas urbanas, lo que transformó el patrón de violencia hacia nuevas expresiones como el sicariato o la infiltración en economías ilegales.

Sin embargo, hacia finales de la década de 1990, una vez pacificados los principales frentes del conflicto, el Estado comenzó a replegarse progresivamente de estas zonas. Con la llegada del gobierno de Alejandro Toledo en el año 2001, se inició una nueva etapa orientada a la centralización de la seguridad y la profesionalización del sistema de defensa, lo que implicó un abandono gradual de los CAD y una pérdida de continuidad institucional en muchas comunidades rurales (CVR, 2003).

Boutron (2012) destaca que, tras el fin de la violencia armada, los procesos de reintegración civil ignoraron a los exmiembros de los CAD, profundizando su invisibilidad social y perpetuando una militarización latente de las dinámicas comunitarias. Similarmente, la investigación de Willems (2022) señala que la transición hacia la pacificación nacional invisibilizó el rol de los ex-CAD, muchos de los cuales han quedado atrapados en un vacío de reconocimiento legal y social. Este olvido estatal no solo representa una injusticia histórica, sino que también debilita la capacidad de respuesta comunitaria en territorios expuestos a nuevas amenazas criminales.

Debido a que la desactivación no fue acompañada de una estrategia de transición ni de mecanismos de reinserción o fortalecimiento institucional, el resultado fue un vacío que, en algunos territorios, fue aprovechado por nuevas formas de criminalidad organizada que hoy reanudan dinámicas de control social violento y cooptación comunitaria, como ocurre en zonas de minería ilegal, tráfico de drogas o tala ilegal.

Retiro del Estado y el Retroceso de la Seguridad Rural: el Caso Pataz

Durante los primeros años del nuevo milenio, el Estado peruano inició el desmantelamiento progresivo de las bases contrasubversivas establecidas en zonas rurales durante la época de violencia terrorista en el país. Esta reestructuración vino acompañada de una desactivación operativa de los CAD, muchos de los cuales quedaron sin apoyo logístico, sin armamento funcional y sin reconocimiento institucional activo. Este proceso dejó en situación de vulnerabilidad a comunidades rurales que seguían enfrentando amenazas vinculadas al narcotráfico, la minería ilegal y los remanentes de grupos subversivos (CVR, 2003).

Un caso relevante de presencia estatal en este periodo fue el del Batallón de Infantería Motorizado N°13 “Pichincha” (BIM 13), acantonado en la capital provincial de Tayabamba, Pataz, en el año 2002. Desde allí, operaba con dos destacamentos ubicados estratégicamente: uno en Marsa y otro en el distrito de Parcoy, próximos a los centros mineros de Horizonte y Poderosa. En ese contexto, el BIM 13 desarrolló acciones de interdicción contra columnas subversivas remanentes, decomisó armamento y municiones, y colaboró en la desarticulación de bandas delictivas que operaban en la provincia, incluyendo redes de extorsión que afectaban a la población y al entorno minero (comunicación personal, oficial en retiro de las Fuerzas Armadas, abril de 2025).

Estos resultados evidenciaron que, en zonas estratégicas como Pataz, con alto valor económico y débil institucionalidad, la presencia activa de las Fuerzas Armadas y su coordinación con organizaciones comunales seguía siendo necesaria para preservar el orden interno y la seguridad territorial. Sin embargo, a pesar de estos logros operativos, el retiro progresivo de las bases militares en años posteriores, combinado con la inacción institucional frente a nuevas amenazas, dio paso a una etapa sostenida de inseguridad, cuyo impacto se refleja hasta la actualidad en formas de violencia organizada, minería ilegal, y control territorial por economías criminales.

Modelo de Seguridad sin Estado de Emergencia: Inteligencia Comunitaria y Legitimidad Operativa

Una interrogante recurrente en el análisis de las operaciones contrasubversivas en la provincia de Pataz es cómo fue posible desarrollarlas de manera efectiva, a pesar de que la zona no estaba declarada oficialmente en estado de emergencia. La respuesta reside en la articulación entre la voluntad operativa de las Fuerzas Armadas y la participación activa de la comunidad organizada.

Cuando el BIM 13 fue desplegado en Tayabamba en 2002, enfrentó una limitación estructural: la escasez de tropa disponible, como consecuencia de los efectos de la Ley N° 27178, Ley del Servicio Militar, que lo establecía como voluntario, lo que había reducido la captación de efectivos. Ante esta situación, el mando militar impulsó una estrategia basada en el reencuentro con las comunidades locales, reactivando formas de organización inspiradas en la experiencia de los CAD de los años 90 (comunicación personal, oficial en retiro, abril de 2025).

Se realizaron visitas a diversas comunidades de la provincia y se estableció un pacto informal: los jóvenes podrían incorporarse como voluntarios al servicio militar o integrarse a los CAD. Esta coordinación permitió reconstruir redes de vigilancia, patrullaje e inteligencia comunitaria, generando una forma de seguridad participativa que no requería la formalidad de un régimen de excepción.

A través de los CAD se obtuvo información local precisa, oportuna y confiable, lo que facilitó operaciones de interdicción y desarticulación de células subversivas, redes de extorsión y delincuencia organizada en coordinación con la Policía Nacional del Perú. Esta experiencia demuestra que la legitimidad comunitaria puede ser una fuente de sostenibilidad para las operaciones de seguridad en el territorio, especialmente en áreas estratégicas como Pataz.

Sin embargo, hacia fines de 2002, el repliegue del BIM 13, ordenado por el Comando del Ejército, marcó un quiebre en la continuidad operativa. Al no encontrarse la zona bajo emergencia, las comunidades quedaron obligadas a devolver el armamento, lo que conllevó la desactivación inmediata de los CAD. Este patrón se repitió en otras regiones emblemáticas como Huamanga, Huallaga y Apurímac, dejando a muchas comunidades sin mecanismos formales de protección.

Si bien el proceso de pacificación había reducido el conflicto, no se implementaron políticas de transición o reconocimiento formal para los miembros de los CAD.

Exceptuando los comités activos en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), hoy en día la mayoría han sido desarticulados o invisibilizados. Esta situación plantea un desafío pendiente: cómo garantizar que aquellos ciudadanos que contribuyeron a la defensa nacional cuenten con un marco legal de protección, reconocimiento y reintegración en el marco de una estrategia de seguridad integral y sostenible.

La Ley N.º 31494 y el Vacío Normativo en la Seguridad Comunitaria Rural

En junio de 2022, el Congreso de la República promulgó la Ley N.º 31494, que reconocía legalmente a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural e incorporaba su participación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Esta norma pretendía formalizar el rol de los CAD como actores complementarios en el control territorial, otorgándoles personalidad jurídica y competencias específicas bajo supervisión de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

La ley contemplaba la posibilidad de que los CAD operaran con armamento otorgado por el Estado, organizaran labores de vigilancia e inteligencia comunitaria y actuaran en zonas rurales afectadas por terrorismo, narcotráfico o crimen organizado. Asimismo, preveía mecanismos de control a través de comisarías sectoriales y coordinación con autoridades locales.

Sin embargo, en setiembre de 2024, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia del expediente N.º 00007-2022-PI/TC, declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra esta ley, anulándola por violar el principio de uso exclusivo de la fuerza por parte del Estado y omitir el requisito de consulta previa con pueblos indígenas. De este modo, el marco legal que pretendía dar sustento a los CAD fue dejado sin efecto, generando un vacío normativo que persiste hasta la fecha.

En regiones como Pataz, donde el Estado enfrenta una combinación crítica de minería ilegal, criminalidad armada y debilidad institucional, la inexistencia de un marco legal específico para la organización comunitaria de la seguridad limita severamente las posibilidades de control territorial con legitimidad local.

La experiencia vivida en 2002 demuestra que, incluso sin una declaratoria formal de emergencia, la alianza entre las fuerzas del orden y la comunidad organizada puede ser operativa, efectiva y legítima. No obstante, sin un marco regulatorio que habilite el registro, la capacitación, el uso proporcional de armamento y el control institucional de los CAD, dicha experiencia no puede ser replicada ni sostenida en el tiempo.

Frente a esta situación, resulta necesario diseñar una nueva legislación que, respetando los principios constitucionales y los estándares internacionales, permita la participación organizada de las comunidades rurales en labores de seguridad, como complemento a la acción del Estado en espacios históricamente vulnerables.

Hacia una Política Nacional de Seguridad Comunitaria: Propuestas para el Fortalecimiento de los Comités de Autodefensa

La experiencia vigente en el VRAEM demuestra que los CAD pueden desempeñar un rol operativo relevante cuando existe un marco normativo, una coordinación interinstitucional efectiva y un entorno de respaldo logístico sostenido. En dicha zona, los CAD continúan operando legalmente, gracias a la vigencia prolongada del estado de emergencia, lo que permite su integración funcional con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

Sin embargo, este modelo no se ha extendido a otras regiones del país que enfrentan niveles críticos de inseguridad, como es el caso de la provincia de Pataz, donde convergen el sicariato, la extorsión, la minería ilegal, el crimen organizado y remanentes de grupos armados. En estos territorios, la desactivación de los CAD se explica por la ausencia de declaratorias de emergencia y, desde septiembre de 2024, por la inexistencia de un marco legal habilitante, tras la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley N.º 31494 por parte del Tribunal Constitucional (Exp. N.º 00007-2022-PI/TC).

Frente a este nuevo escenario jurídico, resulta necesario impulsar una nueva propuesta legislativa que permita la participación organizada de las comunidades rurales en la seguridad territorial, bajo principios de legalidad, control civil, y respeto de los derechos fundamentales. Dicha norma debería contemplar la posibilidad de activar CAD en zonas de alta conflictividad o vulnerabilidad estratégica, sin depender exclusivamente de los estados de emergencia.

Entre los elementos mínimos que esta nueva normativa debería considerar, se incluyen:

1. Criterios territoriales objetivos (basados en conflictividad, criminalidad o vulnerabilidad estructural) para activar CAD legalmente.
2. Un sistema de acreditación descentralizado, coordinado entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y los gobiernos regionales.
3. Capacitación obligatoria, control institucional y mecanismos de auditoría ciudadana, para asegurar legalidad, eficacia y respeto a los derechos humanos.
4. Reconocimiento y protección jurídica a los exmiembros de los CAD que participaron durante la época de violencia terrorista, como parte de una política de memoria, justicia transicional y cohesión nacional.

En paralelo, se requiere el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad comunitaria rural, que no dependa exclusivamente de las declaratorias de emergencia, sino que construya sostenibilidad institucional mediante la articulación entre seguridad, desarrollo, justicia y gobernanza territorial. Para Boutron (2012), la participación en los CAD representó para muchas comunidades rurales una forma de acceso simbólico a una ciudadanía históricamente negada, al integrarse en la defensa nacional frente a las amenazas subversivas.

En contextos como el de Pataz, y otros similares en el VRAEM, el corredor minero del sur o la Amazonía peruana, la reactivación estratégica de los CAD no debe entenderse como una vuelta al pasado, sino como una evolución institucional adaptada al presente, con control democrático, objetivos preventivos y base legal clara.

Esta no es solo una cuestión operativa: es una decisión política de alto nivel que requiere articulación entre los tres poderes del Estado, voluntad institucional y compromiso con el territorio. Ignorar el potencial de los CAD como herramienta complementaria de seguridad sería una omisión grave en el actual contexto nacional. Más allá de su papel operativo en la lucha contra el terrorismo, los CAD desempeñaron un rol fundamental en la reconstrucción del tejido social en numerosas comunidades rurales. Según Fumerton (2018), los CAD no solo sirvieron como mecanismos de defensa

armada, sino que también actuaron como espacios de organización social, restaurando formas de gobernanza local, resolviendo conflictos internos y promoviendo la cohesión comunitaria en contextos de alta violencia. Esta dimensión de gestión social autóctona representa una de las lecciones más relevantes para repensar su rol en escenarios contemporáneos de inseguridad rural.

Pataz como Territorio Estratégico: la Minería entre la Legalidad y la Violencia

La provincia de Pataz, en La Libertad, representa hoy uno de los escenarios más críticos para la seguridad nacional. En lugar de consolidarse como un eje de desarrollo productivo, la actividad minera, formal e informal, ha sido cooptada en varias zonas por redes del crimen organizado, transformándose en un foco de violencia estructural. Casos de extorsión, asesinatos, sicariato y atentados contra infraestructura estratégica, como la voladura de torres eléctricas, son parte del paisaje cotidiano.

La consolidación de economías criminales ha sometido a la población a un estado de inseguridad permanente. En este contexto, recuperar Pataz no es solo un objetivo regional, sino un imperativo de seguridad y defensa nacional. La minería debe volver a ser una fuente legítima de empleo, inversión y progreso, no una plataforma para el poder delictivo.

Se ha demostrado que la acción coordinada del Estado sí puede recuperar el control del territorio. El trabajo conjunto del Batallón de Infantería Motorizado N°13 "Pichincha", la Policía Nacional del Perú, los Comités de Autodefensa, y la articulación con el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Subprefectura Provincial, mostró en su momento que una estrategia multisectorial, respaldada por la comunidad, puede devolver estabilidad a la zona.

El Estado no puede ni debe retroceder frente al crimen. La recuperación de Pataz debe ser tratada como una prioridad nacional y una experiencia replicable para otras zonas estratégicas del país.

Propuesta de Agenda Estratégica para la Seguridad Nacional y la Seguridad Comunitaria Rural

Como resultado del análisis realizado sobre la situación de inseguridad en zonas rurales estratégicas como Pataz, y a partir de la experiencia histórica de los CAD en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, se plantea la necesidad de una política integral de seguridad nacional que articule esfuerzos multisectoriales, refuerce las capacidades estatales y promueva mecanismos de participación comunitaria legítimos. En este marco, se propone la siguiente agenda de medidas

estratégicas orientadas al fortalecimiento de la defensa territorial, la cohesión institucional y la gobernabilidad democrática en contextos de alta vulnerabilidad.

Rediseñar el Servicio Militar Obligatorio (SMO)

Restablecer el Servicio Militar Obligatorio bajo un modelo adaptativo y respetuoso de los derechos humanos, con modalidades alternativas de cumplimiento, como defensa civil, apoyo en protección comunitaria o formación técnica. El SMO debe ser compatible con estudios superiores y responder a criterios de edad y capacidad.

Modernizar las Capacidades Estratégicas de Defensa

Impulsar la renovación de la flota aérea, terrestre y naval de las Fuerzas Armadas, garantizando interoperabilidad, sostenibilidad y capacidad disuasiva. Esta modernización debe comunicarse de manera transparente para fortalecer la legitimidad interna y disuadir amenazas externas.

Crear un Nuevo Marco Legal para los Comités de Autodefensa

Diseñar e implementar una legislación constitucionalmente compatible que permita activar CAD rurales en zonas de alta conflictividad o vulnerabilidad estratégica, bajo supervisión directa de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y los gobiernos regionales, asegurando control estatal efectivo y respeto a los derechos humanos.

Retomar el modelo de seguridad comunitaria bajo un marco legal compatible con derechos humanos no solo fortalecería la defensa territorial, sino que también respondería a una deuda histórica de reconocimiento a quienes defendieron el orden constitucional en los momentos más críticos del país (Willems, 2022).

Reforzar el Sistema Penitenciario de Alta Seguridad

Construir penales especializados en zonas remotas del país (como Chayapalca y Santa Rosa, Puno) para albergar internos de alta peligrosidad vinculados a crimen organizado y terrorismo, garantizando condiciones de seguridad máxima, trabajo productivo obligatorio y autosostenibilidad operativa.

Incorporar Tecnologías Avanzadas en Seguridad Ciudadana y Penitenciaria

Implementar el uso de drones de reconocimiento, cámaras de videovigilancia con inteligencia artificial, escáneres anti contrabando en centros penitenciarios y sistemas de monitoreo predictivo en zonas urbanas.

Fortalecer el sistema judicial en materia de crimen organizado

Promover la creación de tribunales especializados en crimen organizado, con mecanismos de protección reforzada para jueces y fiscales, e implementar herramientas tecnológicas para la gestión de información procesal, predicción de riesgos y supervisión de medidas cautelares.

Mejorar la Gobernanza Territorial y el Control sobre Sectores Críticos

Reforzar la regulación y supervisión de operadores de telecomunicaciones e internet para prevenir su uso indebido por redes criminales; endurecer las penas por tráfico de armas de guerra; y fortalecer el control migratorio.

Fortalecer las Capacidades Municipales en Seguridad

Autorizar al serenazgo municipal para asumir funciones auxiliares de tránsito y patrullaje preventivo con equipamiento adecuado y formación técnica, liberando capacidades operativas de la Policía Nacional para tareas prioritarias de combate al crimen organizado.

Conclusiones

El Perú enfrenta desafíos cada vez más complejos que ponen a prueba su seguridad interna, su soberanía territorial y su cohesión institucional. En un contexto global marcado por la inestabilidad geopolítica, la crisis climática y la presión sobre recursos estratégicos, es necesario que el Estado fortalezca sus capacidades nacionales con una visión integral.

La reactivación de instrumentos como el Servicio Militar Obligatorio, la modernización de nuestras fuerzas armadas, y el diseño de un nuevo marco legal que permita la participación organizada de las comunidades rurales en labores de seguridad, no son propuestas aisladas: son parte de una respuesta sistémica frente a amenazas híbridas, internas y externas.

Estos esfuerzos deben ser sostenidos mediante coordinación multisectorial, articulación entre los poderes del Estado, y participación activa de la ciudadanía. La seguridad nacional no es solo una competencia del sector Defensa, es una política de Estado que debe integrar seguridad, desarrollo, justicia y gobernanza territorial.

Es tiempo de actuar con visión, firmeza y unidad nacional. Recuperar la seguridad y fortalecer la defensa del país son condiciones fundamentales para garantizar el futuro del Perú como nación democrática, estable y soberana.

Referencias

Boutron, C. (2012). Reintegrating Civilian Life after Combat: Between Invisibility and Resistance. The Experience of the Ronderas in Peru. En N. Duclos (Ed.), *War Veterans in Postwar Situations* (pp. 73-93). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137109743_4

Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final*. Comisión de la Verdad y Reconciliación. <https://www.cverdad.org.pe>

Decreto Supremo N°077-92-DE. Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa. Ministerio de Defensa del Perú. (1992). Diario Oficial El Peruano.

Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe defensorial N°160*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2024). *Reporte de Conflictos Sociales N°241 – marzo 2024*. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/04/ReporteConflictos_marzo2024.pdf

Degregori, C. I. (1998). *Jamás tan cerca arremetió lo lejos: Memoria y violencia política en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera, Ministerio de Energía y Minas. (2025). *Boletín estadístico minero – febrero 2025*. Ministerio de Energía y Minas. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/6675429-boletin-estadistico-minero-febrero-2025>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Boletín de estadísticas de seguridad ciudadana. Julio – diciembre 2024*.

https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_jul_dic2024.pdf

Ley N°31494. Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y regula su accionar. Congreso de la República del Perú. (2022). Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2077948-2>

Tribunal Constitucional del Perú. (2024). *Sentencia del expediente 00007-2022-PI/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00007-2022-AI.html>

Willems, E. (2022). ‘I have used up my entire youth in the bush’: the Comités de Autodefensa during and after the Peruvian internal armed conflict. *Crime, Law and Social Change*, 82, 757-776. <https://doi.org/10.1007/s10611-022-10049-8>

INNOVACIÓN Y DESARROLLO RURAL EN EL SUR DEL PERÚ

INNOVATION AND RURAL DEVELOPMENT IN SOUTHERN PERU

PP. 23- 42

Helga Cecilia Frech Hurtado

American Institute of Applied Science – AUS

cecilia.frech@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1472-9631>

Vidal Pino Zambrano

Universidad San Antonio Abad del Cusco – Perú

pinovidal@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7950-2844>

Licenciada en Turismo, Hotelería y Gastronomía por la Universidad Ricardo Palma. MSc. en Ecoturismo y en Innovación Agraria para el desarrollo rural por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Doctora en Desarrollo y Seguridad Estratégica por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Investigadora visitante en el American Institute of Applied Science – Suiza. Consultora en desarrollo sostenible. Desempeño en gerencia en empresas turísticas en Perú y en Chile, así como en la gerencia, seguimiento, monitoreo y evaluación de proyectos productivos (turismo, ecoturismo, agropecuarios, agroindustriales) en entornos rurales a nivel nacional para el sector público y privado. Planificación estratégica. Docencia superior.

Vidal Pino Zambrano es Doctor en Sociología por la Universidad La Sorbonne - Francia. Máster en economía rural. Ingeniero zootecnista de la Universidad San Antonio Abad del Cusco – Perú. Investigador, consultor & evaluador de proyectos de desarrollo rural.

Recibido: 19 Nov 24

Aceptado: 02 Jun 25

Publicado: 17 Jun 25

Resumen

En las últimas décadas, el desarrollo rural agropecuario altoandino en Perú ha dado un giro favorable gracias a una serie de innovaciones que han permitido cambios sustanciales tanto en los procesos de producción como en los procesos de transformación de productos. El paso de pastor a criador agropecuario altoandino, que se ha sustentado en otro cambio importante que es la modificación en el sistema forrajero, han permitido mejoras sustanciales en la productividad y una mayor sostenibilidad económica, social y ambiental, brindando nuevas oportunidades a los productores, así como espacios de desarrollo y participación a las mujeres. El objetivo del presente artículo es describir como se han venido dando estos cambios. Para ello, se ha procedido a la revisión bibliográfica sobre las bases teóricas de innovación, así como el estudio de caso de la ganadería altoandina, a través de diversos proyectos de desarrollo rural agropecuario.

Palabras claves: Innovación, desarrollo rural agropecuario altoandino, cambio tecnológico.

Abstract

In recent decades, highland rural agricultural development in Peru has taken a favorable turn thanks to a series of innovations that have enabled substantial changes both in production processes and in the transformation of products. The transition from shepherd to producer, supported in another important change which is transformation of the forage system, has allowed substantial increase of productivity and economic, social, and environmental sustainability as well, providing new opportunities for producers and spaces for development and participation for women. The main objective of this article is to describe how these changes have come about. To this end, a literature review on the theoretical foundations of innovation, as well as a case study of highland livestock farming, through highland rural agricultural projects, has been conducted.

Keywords: Innovation, highland rural agricultural development, technological changes

“... El conocimiento no existe ni en los objetos ni en el sujeto. El conocimiento se encuentra en continua construcción y reconstrucción por su interacción con lo real...”

Jean Piaget

El desarrollo de innovaciones es un proceso que se ha dado a lo largo de la historia de la humanidad y es lo que ha permitido la evolución y el cambio en las civilizaciones hasta nuestros días. Sin embargo, fue quizá Joseph Schumpeter quien en 1939 estudió el concepto de “innovación” y su importancia para el desarrollo de las empresas, definiendo cinco categorías de innovaciones que abarca tanto la innovación en productos, métodos de producción, el acceso a nuevos mercados, nuevas fuentes de aprovisionamiento, así como innovaciones a nivel organizacional (Veiga, 2001; Olaya Dávila, 2008; Garzón Castrillón & Ibarra Mares, 2013).

Como parte de su análisis, Schumpeter distinguió el término “innovación” del término “invención”. Para este economista austriaco, una invención no puede ser considerada como innovación en tanto no se haya comprobado su aplicabilidad práctica. Bajo esta perspectiva, resalta el rol de los emprendedores en tanto que agentes de innovación y de cambio. Pero al mismo tiempo, advierte de los obstáculos externos que debe enfrentar un innovador como son la incertidumbre, la aversión al cambio, el riesgo al fracaso técnico, así como el riesgo comercial (Schumpeter, 1967; Nowak, 1992; Montoya, 2004).

A partir del análisis de Schumpeter, se desarrollaron diferentes propuestas sobre el rol de las innovaciones en el desarrollo económico y social de los territorios, no solo desde ámbito privado empresarial y los diversos sectores productivos, sino también desde las organizaciones.

En esa perspectiva, Peter Drucker menciona que en el centro de toda actividad de emprendimiento se encuentra la innovación y la define como “... el esfuerzo de crear un cambio enfocado en el potencial económico o social de una empresa” (Drucker, 2004, p. 1). Asimismo, añade que no se puede predecir si una innovación se convertirá en un negocio importante, pero incluso si no lo fuera, la innovación puesta en práctica exitosamente se convierte en un nuevo estándar y determina la dirección de una nueva tecnología o de un sector, creando un negocio que se destaque y lidere desde el principio (Veiga, 2001; Drucker, 2004).

En el sector agropecuario, desde la perspectiva del desarrollo rural, se entendió la necesidad de llevar innovaciones a las zonas rurales con el objetivo de mejorar las condiciones productivas de los campesinos para incrementar sus ingresos económicos y, por consiguiente, mejorar su condición de vida. Las zonas rurales se caracterizan por la presencia de altos niveles de pobreza y limitadas capacidades para la incorporación de los productores en las dinámicas de mercado, donde los pobladores básicamente se dedican a las actividades agropecuarias.

En esta estrategia, se priorizó la importancia de las innovaciones a través de paquetes tecnológicos para el desarrollo económico y social. Sin embargo, el emprendedor como actor dinamizador de las innovaciones, que toma las innovaciones tecnológicas y sociales, se adapta y las adapta a sus necesidades, sintetizando saberes propios y adquiridos (Brindley, 1991), mirando las oportunidades del mercado, requiere de conocimientos para consolidar estos cambios en una estrategia de sostenibilidad en el tiempo (Drucker, 2004). Entonces nacen las preguntas: ¿Puede considerarse a los productores agropecuarios como pequeños emprendedores/empresarios rurales? ¿Cuáles han sido sus estrategias?

En los párrafos siguientes se analizarán los cambios y las innovaciones que han permitido el desarrollo de los pequeños emprendimientos rurales durante los últimos quince años, los cuales los autores de este artículo han podido observar durante los viajes de campo y diversas entrevistas realizadas a los productores, como parte de la evaluación de proyectos de desarrollo.

Antecedentes

Como punto de partida, desde la perspectiva agropecuaria, se desarrollaron paquetes tecnológicos orientados a resolver los problemas productivos de los agricultores y ganaderos, al mismo tiempo que se analizaban los procesos de extensión agropecuaria orientados a la adopción de las nuevas innovaciones y tecnologías, que recogieran los inconvenientes para la apropiación y puesta en práctica de estas por parte de los productores, y que, a su vez, sirvan de impulso para el desarrollo de nuevas innovaciones, que nazcan desde los mismos productores, a través de un proceso de gestión del conocimiento (Frech, 2021).

Así, en las zonas altoandinas del territorio peruano, se han venido desarrollando diversos proyectos de desarrollo agropecuario con innovaciones que han permitido cambios importantes en los procesos productivos y de transformación, adaptados a sus necesidades territoriales, brindando nuevas oportunidades a los pequeños productores, mujeres y hombres, de mejorar sus ingresos e insertarse en las dinámicas de aprendizaje, de interacción con otros actores públicos y privados, así como del aprovechamiento óptimo y sustentable de los recursos naturales, en una lógica de desarrollo territorial que tenga incidencia en los capitales de las unidades productivas (Caravaca et al., 2005; Paz et al., 2013).

Ashley en (ODI Briefing Paper, 2002) menciona que, en términos generales, el desarrollo rural debe constituir un elemento medular de los esfuerzos por reducir la pobreza ya que las zonas rurales están cambiando en cuanto a demografía: las poblaciones rurales crecen en términos absolutos, pero disminuyen en términos relativos. Existe mucha migración del campo a la ciudad en busca de oportunidades laborales, pero también existe migración de la ciudad al campo de población enferma o ancianos por lo que hay limitada disponibilidad de mano de obra efectiva en el campo, hecho que ha sido una constante. Sin embargo, en los últimos años en el contexto de ganadería altoandina se ha evidenciado un cambio que tiene que ver con las estrategias de productores agropecuarios y el desarrollo de las capacidades locales. (Montossi et al., 2025).

Así, en cuanto a capital humano, las capacidades humanas están aumentando, así como los factores de la seguridad humana, es decir los servicios de luz, agua y desagüe, salud en el campo, transporte, conectividad, comunicaciones (celular e internet), entre otros. Si bien en algunas zonas pueden ser todavía insuficientes, de manera general han mejorado. Empero, una importante proporción de los ingresos rurales proviene todavía de la economía no agrícola. Por ende, para que las explotaciones agrícolas pequeñas sobrevivan y se desarrollen, es necesario la inversión en obras públicas de infraestructura por parte de los gobiernos (carreteras, acceso a señal de telefonía celular e internet, por ejemplo) para reducir los costos de transacción, estar al tanto de los precios y tendencias del mercado, tener acceso al conocimiento, entre otros.

Por otro lado, es necesaria la motivación para que se invierta en pequeños agricultores y así estimular la producción en lugar de simplemente transferir dinero a los pobres (x ejemplo subsidio a los fertilizantes en vez de ayuda alimentaria u otro tipo de asistencialismo), hecho que está estrechamente relacionado con los procesos de innovación, adopción de innovaciones y el escalamiento de estas (ODI Briefing Paper, 2002; Douthwaite, 2002; Leeuwis, 2004).

En el contexto del desarrollo rural agropecuario, autores como Rogers (1995) definen una innovación como una idea práctica o como un objeto percibido como nuevo por un individuo o por una unidad de adopción. Estas están compuestas por el hardware que engloba el material físico con el que toma cuerpo una tecnología y el software o conocimiento base para el funcionamiento de esta tecnología.

Engel (1997) por su parte, reflexiona sobre la organización social de la innovación y menciona que los procesos de innovación deben aportar facilitación y no ejercer control. La calidad más que el resultado debe ser el énfasis. Introduce el término de Sistemas blandos que consisten en procesos de conocimiento construido socialmente versus sistemas duros. Sin embargo, la innovación agraria es un proceso social complejo. Para él lo verdaderamente importante es la

cognición, es decir el proceso de conocer, más que el conocimiento en sí, que, en la práctica, desde la perspectiva altoandina, está asociado con los procesos de gestión del conocimiento que realizan los productores a partir de las innovaciones tecnológicas y sociales (Frech, 2021).

Las relaciones entre los actores y como fluye la información en ellos es fundamental para diseñar e implementar procesos de innovación. Estos actores son múltiples, los agricultores están relacionados con actores sociales, institucionales, económicos. Para resolver determinados problemas e introducir determinadas innovaciones es necesario conocer cómo estos actores están relacionados entre sí. Esta relación puede ser visible o invisible, pero existente y por consiguiente hay que conocerla para lograr una mejor intervención (Biggs & Matsuert, 2004).

De esta manera, Berdegú y Olsson (2005), analizaron la necesidad de habilitar a los productores con menos oportunidades para que participen en las líneas de innovación. Introducen el concepto de sistemas de innovación y la promoción de innovaciones favorables a estos en las zonas rurales como un sistema institucional habilitador de dotación de activos altos. Ellos definen el proceso de innovación como la utilización de conocimientos nuevos, acumulados o utilizados de manera creadora por diversos agentes que a su vez interactúan entre ellos de manera compleja, sobre una base institucional.

El conocimiento como proceso de un sistema favorable a los productores más desfavorecidos es un proceso de aprendizaje social de múltiples interesados que genera y utiliza nuevos conocimientos y que amplía las capacidades y las oportunidades de los pobres, en su mayoría productores agropecuarios. (Berdegú & Olsson, 2005). Nótese el énfasis que los autores ponen en el término “proceso”.

Las nuevas tecnologías son aceptadas por los agricultores cuando son percibidas ventajosas para ellos. En ese sentido, es importante tener en cuenta que los campesinos sobreviven porque tienen un conocimiento que les ha permitido adaptarse a nuevas condiciones. Rechazar o no tomar en cuenta este conocimiento y no integrarlo en el sistema del proceso de innovación, limita el éxito de cualquier proceso e inclusive puede inducir al fracaso de cualquier proyecto de innovación. (Brindley, 1991).

Situación Problemática

De acuerdo con los estudios de campo realizados durante los últimos quince años y las entrevistas ejecutadas a los productores agropecuarios¹, ellos mencionaron que antiguamente la base de la producción estaba destinada a la alimentación familiar y productos como la leche por

¹ Como parte de evaluaciones de diferentes proyectos de desarrollo rural en el sur del país.

ejemplo eran muy escasos. Los productores se articulaban al mercado con ventas muy pequeñas de carne, de fibra de alpaca, de lana de ovino, así como de quesos básicos. El estiércol se usaba para fertilizar pequeños campos para el cultivo de papa (básicamente papa amarga usada en la transformación en chuño blanco o moraya²) y en lugares muy abrigados, se destinaban para el cultivo de cebada, cañihua y quinua.

La producción estaba anclada y con pocas posibilidades de tener espacios que ayuden a mejorar la productividad, ya que era notoria la ausencia de centros de formación rural, difusión y asistencia técnica. No había siembra de pastos forrajeros (como el trébol, alfalfa y rey Grass) o muy poco y lo que había se perdía fácilmente con el tránsito de los animales. Tampoco había un control en el cruce de animales para mejorar las razas en el ganado altoandino en general (ganado alpaquero, bovino y ovino).

El ganado alpaquero se alimentaba únicamente de pasto natural, al pastoreo con dos tipos de rotación. En la época de lluvias (diciembre a abril) se llevaba el ganado a las partes altas y los pastores pasaban estos meses en pequeñas cabañas rústicas y volvían a las parcelas cercanas a su vivienda en los meses de junio a setiembre. Guardaban los escasos bofedales para los meses de octubre y noviembre donde la penuria del pasto era clamorosa y los animales perdían hasta un 30% de su peso. Por tal motivo, los productores se veían obligados a realizar ventas forzosas de ganado cuando el año era seco o escaseaban los pastos.

Este modelo comenzó a entrar en su fase de cuestionamiento por su poca capacidad de reproducción y la falta de incentivos para los trabajadores y para los emprendedores agropecuarios, con la ausencia de una estrategia para el porvenir. Contrariamente a ciertas opiniones, en el sentido de que las prácticas tradicionales basadas en el sistema de pastoreo son adaptadas, lo cierto es que este modelo «tradicional» entró en crisis ya que no contaba con ventajas económicas, ni sociales, ni ambientales. Una muestra de ello es la degradación de la calidad de los animales, la erosión y la predominancia del ichu³.

Análisis

La agricultura forma parte de un sistema dinámico donde el cambio es constante. Hoy en día los agricultores tienen que adaptarse a nuevas tecnologías propias de su sector, pero además tienen que adaptarse a las dinámicas de mercado y a lograr que su producción cumpla no

² Variedad de papa (*solanum tuberosum*) deshidratada en altura. Ha servido de alimento para la población altoandina desde la época de los incas.

³ Pasto natural del altiplano que crece por encima de los 4,000 de altura.

solamente con estándares ambientales, sino que se adapte a los constantes como cambio climático, escasez de agua, y otros como las tecnologías digitales.

Todavía la agricultura es vista como una solución a la pobreza, por consiguiente, es necesario lograr procesos de innovación que ya no tienen que ver únicamente en términos de productividad, pero de aplicación del conocimiento en cualquier campo. Es en este sentido que las instituciones juegan un rol muy importante. (Hall et al., 2005). La combinación de actores de todos los sectores involucrados es esencial.

Sin embargo, no solo las innovaciones que se dieron desde el desarrollo tecnológico agropecuario han permitido el desarrollo rural, sino que a ello se han sumado las innovaciones sociales como en transporte, comunicaciones, por ejemplo el desarrollo de celulares, internet, articulación vial, la mecanización rural: tractores y motocicletas, entre otras, y su accesibilidad a la mayoría de las personas, potenciando el impacto de las innovaciones agropecuarias y abriendo oportunidades de intercambio de conocimiento. (Paz et al., 2013).

Recientemente se ha dado un viraje en el análisis sobre el objetivo último de las innovaciones en el ámbito rural agropecuario y es que, si bien los estudios muestran que la inversión en investigación y desarrollo en agricultura tiene un gran impacto en el incremento de la productividad y por ende en los ingresos de los productores, las preferencias del mercado relacionadas a las necesidades de los consumidores resultan ser tanto o más importantes. Por consiguiente, las innovaciones en agricultura y en los sistemas alimentarios deberían orientarse a cubrir estos espacios en una lógica ya no desde el empuje tecnológico sino desde el empuje hacia la satisfacción de los consumidores. Esta lógica podría incrementar el afianzamiento de las innovaciones que con los esfuerzos que se vienen dando, desde la priorización tecnológica en el producto y los sistemas como tal, resulta difícil la inserción de los pequeños productores agropecuarios en las dinámicas de mercado, si bien existen experiencias exitosas.

En la zona altoandina en general, se presenta un sistema de poli ganadería, con pequeñas estructuras familiares que tienen las tres especies de ganado y que la proporción de tenencia de cada especie varía en función a la altitud: en la parte baja, predomina el vacuno, en la media el ovino y en la parte alta las alpacas, si bien hay quienes se especializan solo en alpacas, dependiendo la altura en la que se ubiquen sus cabañas, siendo que los alpaqueros cuentan con 2, 3 y hasta 4 cabañas en algunos casos (práctica de la trashumancia) (Frech, 2021).

Ante ello, en las últimas décadas se han intensificado las acciones de extensión y asistencia técnica en la zonas rurales del Perú, con el objetivo de desarrollar las capacidades técnicas productivas, comerciales e institucionales del sector ganadero altoandino a través de la promoción y aplicación de paquetes tecnológicos con innovaciones que han permitido mejorar

las prácticas de manejo ganadero así como las posibilidades de generar valor agregado de sus productos, poniendo énfasis en el manejo de los recursos naturales y el mejoramiento genético de los rebaños familiares en las tres principales especies: alpacas, ovinos y vacunos.

En gran medida, los productores han dado una respuesta rápida a las innovaciones (en promedio 5 años) ante la constatación de que era imprescindible modificar las prácticas de crianza y dar el salto, caso contrario se podía producir el abandono de estos espacios de gran altura, donde se necesita mucha energía y coraje para continuar y dar valor agregado a la ganadería altoandina.

Asimismo, se han desarrollado estrategias de transformación de los productos derivados de estas tres especies que han permitido un cambio interesante en el desarrollo rural altoandino permitiendo el desarrollo de emprendimientos dinámicos en el que los productores, mujeres y hombres, se han convertido en agentes innovadores que están liderando los cambios en el territorio. Ellos han tomado las diferentes innovaciones tecnológicas recibidas desde diferentes organismos tanto públicos como privados, para articularse y desarrollar diversas dinámicas de intercambio comercial, generar sus propias innovaciones, con el soporte de las innovaciones sociales.

Un ejemplo de ello es la venta de toretes mejorados genéticamente. Los productores de leche mejoran el ganado vacuno con inseminación artificial de razas caracterizadas por una alta producción de leche, y se quedan sólo con las vacas, vendiendo los toretes a los productores que se dedican al engorde de ganado vacuno con fines cárnicos. Asimismo, la introducción de “fitotoldos” (miniinvernaderos artesanales) tuvo como principio el cultivo de productos para mejorar la alimentación en las zonas altoandinas. Adicional a este fin, algunos productores encontraron la oportunidad de sembrar pastos mejorados en “fitotoldos” como alimento para el ganado e incursionar en la elaboración de ensilaje de dichos pastos. Otro ejemplo es la compra de leche, mejorando el precio por litro con respecto a la empresa acopiadora, para la elaboración de quesos que luego son vendidos en Arequipa, Cusco y Juliaca. En el caso de la transformación de fibra de alpaca en hilos y prendas, las artesanas han aprendido a utilizar YouTube para adaptar sus prendas a las nuevas tendencias, colores y modelos más solicitados en el mercado.

De esta manera, el celular y el internet, así como las vías de articulación terrestre son innovaciones sociales que permiten un gran soporte para desarrollar redes de contactos tanto para mejorar su producción como para articularse comercialmente, estar al tanto de los precios del mercado, adquirir nuevos conocimientos entre otros.

Se puede observar que se han dado cambios en los sistemas de producción tradicionales basados en el pastoreo extensivo, hacia sistemas en los cuales se ha incorporado la siembra de

pastos y el riego tecnificado. Esto ha permitido que el pastor tradicional dé el salto cultural y tecnológico. Asimismo, se ha producido un escalamiento hacia la comercialización de productos derivados que ha permitido, sobre todo a la población femenina, convertirse en emprendedoras que categorizan y clasifican fibra de alpaca, elaboran y comercializan quesos, hilos de fibra de alpaca, hilos de lana de ovino, prendas y artesanías de fibra y de lana, así como el desarrollo gastronómico a base de carne de alpaca.

La revalorización de la mujer tanto como criadora, en la nueva definición que se resalta en este artículo, como en la transformación y aporte de valor agregado a los productos agropecuarios, están brindando empoderamiento, oportunidades de desarrollo para ellas, haciéndolas más visibles, permitiéndoles incursionar en otras áreas productivas, incrementar sus ingresos (que va directamente a las familias) y finalmente las convierte en un ejemplo para las generaciones futuras (Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), 2022; Agraria.pe, 2024; CARE, 2025; Descosur, 2025).

Figura 1

Innovaciones para el desarrollo rural altoandino



Nota: Elaborada en base de diferentes experiencias en la evaluación de proyectos de desarrollo así como parte del esfuerzo estratégico de diferentes instituciones públicas y privadas (Descosur, 2024; Midagri, 2024; Agro Rural, 2024; Ministerio de la Producción, 2024; CARE Perú, (s.f.); Pino Zambrano, 2015).

Por ejemplo, la PEA femenina entre 26 a 45 años es más alta actualmente en comparación con el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) 1994 (Midagri, 2012), pues ha pasado de 32% a 35%, lo que de alguna manera asegura la mano de obra en el sector rural y refuerza el rol de la mujer en la conducción de las unidades agropecuarias ya que son ellas las que quedan en las unidades agropecuarias mientras que los esposos e hijos migran a las ciudades aledañas en busca de empleo (transporte, construcción, minería, entre otros). Asimismo, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023) el nivel educativo en la zona altoandina ha aumentado de 9% a 11% en lo que respecta el nivel secundario; los estudios de secundaria completa y estudios superiores en mujeres ha crecido de 10% a 22% y la expansión del nivel educativo de la mujer ha aumentado de 4 a 5 y 6 años.

Asimismo, en alturas muy elevadas, donde más del 80% de la superficie son pastos naturales, se han dado cambios en el PBI agrícola. Según el Banco Central de Reserva (BCR) al 2013 la producción de papa ocupaba el 31% del PBI, la avena forrajera el 26%, la alfalfa 14%, la cebada forrajera 8%. Se puede observar que, sumados la alfalfa, avena y cebada forrajera, conforman más del 48% del PBI agrícola. Es decir que el cultivo de la papa, que es emblemático de las partes altas, estaba siendo superado por la siembra de pastos. (Banco Central de Reserva Puno, 2014)

Durante el año 2014, la producción de avena forrajera en el departamento de Puno representó el 86% de la producción nacional, constituyéndose en el primer productor de avena del país, con un rendimiento promedio de 26 mil kilogramos/ hectárea de materia verde. (Banco Central de Reserva Puno, 2014)

De acuerdo con el informe del BCR Puno 2023, en diciembre se registró la siembra de 238,553 hectáreas dentro de las cuales la siembra de avena forrajera ocupó 77,557 hectáreas contra 55,620 hectáreas que ocupan los cultivos de papa. (Banco Central de Reserva Puno, 2023)

A pesar de lo difícil de las condiciones medioambientales y de ser una zona con altos índices de pobreza, se están dando importantes cambios en el Altiplano. En toda la región de Puno, por ejemplo, hay un esfuerzo remarcable para cambiar el pasto natural degradado por pastos cultivados.

En el siguiente cuadro que compara los dos últimos censos agropecuarios, se puede observar el gran crecimiento que van teniendo las pasturas tanto perennes como anuales.

Tabla 1

Variaciones porcentuales a nivel de Unidades Productivas que siembran pastos entre 1994 y el 2012

Numero de U.P. según cultivo que siembran	1994	2012	Variación
	Nro. U.P.	Nro. U.P.	%
Avena Forrajera	19,533	52,028	166%
Cebada Forrajera	3,953	13,240	235%
Alfalfa	2,352	32,888	1,298%

Nota: Tomado de los Censos Agropecuarios (Midagri, 2012).

A su vez, este cambio está permitiendo una consolidación de la dinámica ganadera como se puede observar en el siguiente cuadro que muestra el incremento en la crianza de ganado vacuno y alpaquero.

Tabla 2

Tendencia de la dinámica ganadera por especies en la Región Puno

Población de ganado vacuno, alpaca y llama (Unidades)						
Tipo de Ganado	Años					Variación % 2018 - 2022
	2018	2019	2020	2021/P	2022/P	
Ganado Vacuno	729965	733 260	733 660	740 290	769420	5%
Alpacas	2034020	2 035 280	2 039 330	2 030 525	2071135	2%
Llamas	370270	369 690	369 725	359 415	356625	-4%

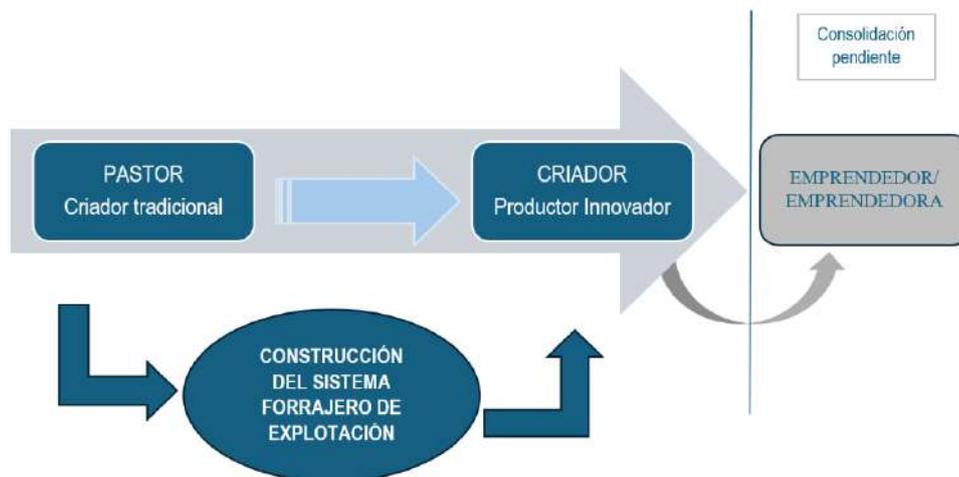
Nota: Tomado del INEI (2023).

Otro cambio tecnológico importante de señalar, paralelo al incremento de la siembra de pastos, es el uso del riego tecnificado. Se puede constatar que, en el censo de 1994, de cada mil productores solo uno tenía riego tecnificado, ahora son aproximadamente seis. Asimismo, del 7% de productores que practicaban el riego por gravedad, ahora solamente el 5.5% lo hace, lo que significa a su vez que el riego por gravedad ha disminuido, forma de riego que como se sabe, es tremendamente erosiva e ineficiente en el uso del agua (Midagri, 2012; Descosur, Aporta, 2013; Pino Zambrano, 2015).

Esta estrategia, producto de las innovaciones agropecuarias aportadas por diversos agentes del desarrollo (Gobierno nacional en todos sus niveles, agencias de cooperación internacional, empresas como parte de su estrategia de responsabilidad social, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, entre otros) ha permitido un cambio muy importante en el productor agropecuario que ha significado la transformación **del pastor criador tradicional al criador productor innovador agropecuario** (Pino Zambrano, 2015).

Figura 2

Cambios en el perfil del productor agropecuario



Dentro de las características más importantes se ha podido observar la edad. En el caso del pastor se trata fundamentalmente de personas que pasan los cincuenta años, con poca participación y espacio de representatividad para las mujeres, con ganado mixto sin selección y sin mejoramiento genético, poco rendimiento de leche vaca/día, basado en sistemas de pastoreo en pasturas naturales. Mientras que el caso del criador/criadora innovador/a, se trata de un productor agropecuario que empieza a especializarse, realiza el cultivo y almacenamiento de pastos, así como técnicas de mejoramiento genético de ganado. Tiene acceso al conocimiento, brinda espacios de desarrollo para mujeres emprendedoras y ha mejorado la productividad de su unidad agropecuaria y por ende también sus ingresos (Pino Zambrano, 2015).

El cuadro siguiente resalta la interacción compleja entre el contexto global y las estrategias individuales de cada una de las familias. Tanto desde el punto de vista técnico como también social; existe el deseo de los productores de dejar de ser pastores para convertirse en criador tecnificado. Ambos objetivos interactúan de manera dinámica entre el contexto global y el contexto de mercado. Estos cambios no son aislados, ni responden a preguntas sueltas sobre si usan o no determinados insumos. Estos cambios son muy profundos y permiten ver las modificaciones en la concepción del trabajo, de las relaciones familiares, sobre autonomía y

decisión, sobre la innovación (Saber-Hacer), sobre el surgimiento de una nueva función (la agricultura de pastos), sobre una nueva apreciación del ganado y de la explotación, así como sobre la necesidad permanente de capacitación. **El porvenir de la crianza depende de la sinergia entre recursos y técnicas** (Pino Zambrano, 2015).

Tabla 3

Diferentes formas de valoración de recursos y decisiones entre pastor y criador

Aspectos	PASTOR	CRIADOR
Relación con el tipo de trabajo.	Trabajo poco remunerativo.	Tiene que adquirir conocimientos de «agricultura» para la siembra de pastos. El trabajo adquiere dimensiones de reconocimiento reflejado en las ferias.
Lugar de la familia en la unidad de producción.	Familia y pastor están alejados. El trabajo muy solitario y una especie de condena “Siempre serás pastor”. La familia vive en una casa geográficamente distante de la zona de pastoreo. Vive en varias cabañas.	La familia y la explotación ganadera son una unidad que se consolida como proyecto productivo. El trabajo se organiza también en función de la Estrategia productiva familiar.
Autonomía y decisión	Poca autonomía. Los conocimientos transmitidos son una guía de conducta. Se repite el trabajo rutinario conjuntamente que los vecinos.	Una nueva administración dotada de nuevas competencias técnicas, hay mayor curiosidad y reflexión. El éxito familiar es también el éxito de los vecinos. El rango de autonomía es mayor porque es mayor la interacción.
Saber-Hacer	Conocimientos heredados de padres, la técnica es rutinaria, siempre se ha hecho lo mismo.	Sentido hacia la experimentación. Curiosidad, buen criterio, apertura para evolucionar e investigar.
Estrategia económica y productiva	Producción de sobrevivencia y prioritariamente auto alimentación. Basado en la lógica del número total de animales sin importar mucho la calidad.	Cambio estratégico de la cantidad a la calidad. Número de animales mejorados y más productivos. Entra un nuevo vocabulario incorpora conceptos de utilidad y de gasto.
Función agrícola: siembra de pastos	Inexistente	Optimizar los terrenos mediante la siembra de pastos cultivados, entran los sistemas de riego, recuperación y ampliación de bofedales. Optimizar las tierras en un marco ambiental limitado. Búsqueda y adopción de innovaciones.
Consideraciones sobre los semovientes y los suelos	La naturaleza es una fuerte limitante.	La naturaleza se debe respetar, pero también transformar. Los suelos son nuevos aliados y son más preciosos. Se incrementa la valoración de las tierras. Se transforma genéticamente el hato.

Valoración de la explotación	Número total de animales. Volumen de fibra y/o carne. Ningún interés por la selección. Es poco atractivo para la inversión, predomina la visión de renta.	Basado en la calidad de los animales, la calidad global del hato. La diferenciación entre familias rurales se comienza a dar por la calidad de los semovientes y por la inversión y reinversión en la unidad de producción. Sentirse contento del trabajo.
Posibilidades de innovación	Escasa oferta de técnicos especializados. Los volúmenes y las calidades de los recursos tanto de pastos y animales son estáticos. El pastor está consumido por lo rutinario y cotidiano. Debe tener más tierras para ganar más. Producir únicamente con lo que se tiene.	El número del ganado y la cantidad de tierras se hacen flexibles. Forraje, ordeño, empadre controlado, complementos alimenticios, sanidad, inseminación artificial. Al disminuir el número de animales gestiona mejor el trabajo del jefe de unidad y de la familia. La naturaleza se valoriza como un nuevo aliado

Nota: Tomado de Pino Zambrano, 2015.

Así, las estrategias de las familias criadoras en la zona altoandina, influidas por el contexto socioeconómico y los polos de desarrollo, como es el caso de la ciudad de Juliaca en el sur andino, definen un contexto de mercado de características muy particulares, en el que los productores van construyendo sus objetivos técnicos y sus objetivos sociales, para lograr un salto hacia la profesionalización del criador, como mecanismo para garantizar la sostenibilidad y la mejora de los ingresos en el mediano y largo plazo.

Tabla 4

Elementos en la construcción del sistema forrajero de explotación pecuario

CONTEXTO SOCIO ECONOMICO: El desarrollo de los polos urbanos (ej. Juliaca - Huancayo) demanda alimentos, adecuada infraestructura vial, deseo de los productores por la innovación, clima extremadamente hostil.		
Objetivos técnicos	CONSTRUCCION DEL SISTEMA FORRAJERO DE	Objetivo social: Gestión y profesionalización del criador.
Mejoramiento genético. Construcción de un hato más homogéneo mediante la selección y el mejoramiento de toda la estancia.		Capacitación y formación práctica. Precisión en el tiempo y en la calidad del trabajo como, por ejemplo: Sincronización de celo, fijar mejor la temporada del empadre y el parto.
Migrar hacia pastos cultivados. Del sistema extensivo al sistema de siembra.		Llegar a tener un hato más homogéneo y en perspectiva de desarrollarse como proveedor de servicios agropecuarios.
Almacenamiento de pastos para la época de estiaje y emergencias como el friaje.		La ruptura de pastor a criador es el avance hacia una lógica forrajera, preocupación por la siembra de pastos

		o por la adquisición de pacas de avena.
Cambios en la concepción del uso de la mano de obra y el tiempo de trabajo: uso ascendente del tractor principalmente para la preparación de suelos, moto guadañas. Se ha visto un caso de maquina ordeñadora, equipo veterinario, uso del celular par la inseminación artificial.		Reconocimiento como criador. Autonomía de la unidad de explotación sobre las decisiones de cambio y adaptación del rol de la comunidad.
Cercado de pastos, zanjas de formación lenta, reservorios, riego.		Ser parte de una organización productiva
CONTEXTO DE MERCADO: Mejor articulación mediante ferias y mercados, centro de acopio, hiladoras, clasificadoras. Mayor precisión de las unidades de medición (balanzas, termómetros, cronometro). La economía familiar se monetariza (pago de luz, de telefonía, transporte, entre otros), ello obliga a la búsqueda de ingresos monetarios. Por ello el salario en la zona rural prácticamente se ha duplicado en los últimos diez años. El trabajo comienza a ser medido en términos de costos e ingresos.		

Nota: Adaptado de Pino Zambrano, 2015.

El cambio de pastor a criador permite que la actividad pecuaria no sólo sea estacional sino también cíclica. Este tránsito va a influir en todo el sistema, ya que las decisiones de inversión deben ser tomadas con anticipación, como por ejemplo la compra de insumos y materiales, la maquinaria que se necesita y las variaciones que se dan en el mercado de factores.

De otro lado, como la ganadería en el altiplano es altamente dependiente del clima y el ciclo de lluvias, hace que en determinadas épocas haya excesos de oferta (leche, carne y animales en venta). Por el contrario, se incrementa la demanda de pastos y alimentos en las épocas de seca, particularmente al final de ellas (octubre a diciembre). El nuevo sistema forrajero en curso comienza a romper este ciclo vicioso al permitir estandarizar la oferta y la demanda a lo largo del año, estabilizando de mejor manera los sistemas de precios y comercialización durante el año. El siguiente reto es afianzar el perfil del emprendedor/emprendedora, en una lógica de microempresa que asegure los ingresos de las unidades productivas. Las capacidades y las motivaciones existen.

Conclusiones

Para entender adecuadamente la pequeña producción agropecuaria en el país y particularmente la ganadería de alta montaña, es fundamental comprender el desarrollo del sistema forrajero. Entender su carácter evolutivo y dinámico, contrario a la idea, prejuzgada, de que el sistema de pastoreo está congelado en el tiempo.

Es sólo después de algunas decenas de años que se ha acelerado este proceso fundamentalmente ligado a efectos de orden técnico. La acción de los criadores innovadores ha sido cada vez más eficaz en el proceso de innovación. Estos cambios, relativamente rápidos, son la confluencia de un grupo de ganaderos pioneros, particularmente jóvenes que ejercen una presión demográfica (bono demográfico: Jóvenes más educados y con deseos de quedarse). Ellos se mueven tanto en el sector rural como en el espacio urbano, estableciendo una lógica distinta al característico éxodo. La presión demográfica no puede entenderse únicamente como la división de la “granja de sus padres”, sino que existe un proceso de construcción, de innovación que impulsa la eficacia y eficiencia en el uso de sus recursos pastorales y semovientes.

Esta confluencia hacia la innovación es la irrupción hacia una nueva función del campo como residencia, que induce a la urbanización del modo de vida rural y a un alineamiento sobre sus modelos de vida: mejores viviendas, vías de circulación, el uso de la moto para movilizarse, nuevas concentraciones periurbanas para acceder a servicios (concentración de las viviendas dispersas), viviendas mejoradas, letrinas y baños.

Por consiguiente, se está dando una transformación del paisaje, no solo en el ámbito de la vivienda, sino también en la actividad productiva (construcción de cercos, cobertizos, bebederos, comederos), lo que significa una nueva “patrimonialización” del paisaje y los recursos. En este contexto, las descripciones, análisis y estudios clásicos sobre la economía campesina y particularmente sobre la oposición campo-ciudad se tornan contradictorias a lo que se observa en campo.

En la actualidad no se debe pensar en una “ciudad” perversa, que lo único que hace es extraer los pocos excedentes del sector rural. Particularmente en la zona altoandina, el campo y la ciudad son tremendamente complementarios y es esta articulación que permite al nuevo productor/productora agropecuaria altoandina, incorporarse en las dinámicas de mercado: ofrecer productos competitivos, innovar en nuevos productos, establecer redes de contacto y acceder a nuevos conocimientos.

En tal sentido el cambio de pastor a criador no es únicamente una transformación técnica sino también es una transformación de contenido social y cultural, plurifuncional como resultado de la diversidad de asistencia técnica brindada durante las últimas décadas. Sin embargo, todavía está pendiente la consolidación del siguiente salto, es decir de criador innovador a emprendedor/emprendedora innovadora agropecuaria, microempresarios/as de productos derivados, transformados, con valor agregado capaces de atender las necesidades del mercado. Ejemplos exitosos existen, pero son pocos todavía los que pueden caminar solos.

Referencias

- Agraria.pe (15 de noviembre de 2024). *Las mujeres en el agro lideran la transición hacia un agro sostenible, pero enfrentan grandes desafíos*. <https://agraria.pe/noticias/las-mujeres-en-el-agro-lideran-la-transicion-hacia-un-agro-s-37673>
- Agro Rural. (2024). Proyectos de inversión en mejoramiento de la cobertura de los servicios para el incremento de valor genético de alpacas en las regiones de Arequipa, Puno, Cusco, Huancavelica, Ayacucho, Pasco y Junín. Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú. (2014). Puno: Síntesis de Actividad Económica, diciembre 2014.
- Banco Central de Reserva del Perú. (2023). Puno: Síntesis de Actividad Económica, diciembre 2023.
- Berdegú, J. A., & Olsson, G. (2005). Pro-Poor Innovation Systems.
- Biggs, S., & Matsuert, H. (2004). Strengthening poverty reduction programmes using an actor-oriented approach: examples from natural resources innovation systems. Overseas Development Institute.
- Brindley, B. (1991). ¿Qué quiere decir, realmente, “sostenible”? *Ceres*, 128, 35-38.
- Caravaca, I., González, G., & Silva, R. (2005). Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. *Revista Eure*, 31(94), 5-24. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009400001
- CARE Perú. (s.f.). <https://care.org.pe/>
- Descosur. (2013). <https://www.descosur.org.pe/>
- Descosur. (2024). <https://www.descosur.org.pe/>
- Descosur. (2025). <https://www.descosur.org.pe/>
- Douthwaite, B. (2002). How to catalyse innovation. *Enabling Innovation*, 217-238.
- Drucker, P. F. (2004). La disciplina de la innovación. *Harvard Business Review*, 1-5.
- Engel, P. (1997). Ahondando en lo profundo: elección de una perspectiva de sistemas de conocimiento blandos. *La organización social de la innovación*, 21-44.

- Frech, H. C. (2021). La gestión del conocimiento en los proyectos de innovación - Desarrollo agropecuario. Estudio de caso: Proyecto Proganadero. Universidad Nacional Agraria La Molina.
- Garzón Castrillón, M., & Ibarra Mares, A. (2013). Innovación empresarial, difusión, definiciones y tipología. Una revisión de literatura. *Dimensión empresarial*, 11(1), 45-60. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4714355>
- Hall, A., Mytelka, L., & Oyeyinka, B. (2005). Innovation systems: Implications for agricultural policy and practice. *ILAC Brief* 2. p. 1-4. https://www.researchgate.net/publication/241483440_Innovation_Systems_Implications_for_agricultural_policy_and_practice
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2023). <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>
- Leeuwis, C. (2004). Capítulo 5: Understanding human practices: the example of farming. En *Communication for Rural Innovation* (pp. 61-93). <https://modares.ac.ir/uploads/En-Agr.Doc.AgriculturalExtension.3.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2012). <https://www.gob.pe/institucion/midagri/informes-publicaciones>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2022). <https://www.gob.pe/institucion/midagri/informes-publicaciones>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2024). <https://www.gob.pe/institucion/midagri/informes-publicaciones>
- Montossi, F., Jones, C., Gauna, D., & Muñoz, G. (2025). Construyendo un enfoque regional de ganadería bovina sostenible: una primera experiencia en el Cono Sur y Bolivia. <http://dx.doi.org/10.18235/0013567>
- Montoya, O. (2004). Schumpeter, innovación y determinismo tecnológico. *Scientia et Technica*, 10(25), 209-213.
- Nowak, P. (1992). Why farmers adopt production technology. *Journal of soil and water conservation*, 14-16. <https://scispace.com/papers/why-farmers-adopt-production-technology-overcoming-4kx5wtqu9k>

- Overseas Development Institute. (2002). Una Reformulación del Desarrollo Rural. ODI Briefing Paper. <https://media.odi.org/documents/2921.pdf>
- Olaya Dávila, A. (2008). Economía de la innovación y del cambio tecnológico: Una aproximación teórica desde el pensamiento schumpeteriano. Revista Ciencias Estratégicas, 16(20), 237-246. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151312829002>
- Paz, Á., Montoya, M. P., & Hernández Asensio, R. H. (Eds.). (2013). Escalando innovaciones rurales. Instituto de Estudios Peruanos. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328042852/pdf_180.pdf
- Pino Zambrano, V. (2015). Sistematización Proyecto Proganadero Antauta, Ajoyani y CC Queracucho-Región Puno.
- Rogers, E. (1995). Elements of Diffusion. En Diffusion of Innovations (pp. 1-22). The free press.
- Schumpeter, J. (1967). Teoría del desenvolvimiento económico. Fondo de Cultura Económica.
- Veiga, L. (2001). Innovación y competitividad. Hoy & ayer, 72-87. https://www.researchgate.net/publication/28230483_Innovacion_y_competitividad

INFORMALIDAD: EFECTOS EN EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

INFORMALITY HAS EFFECTS ON DEVELOPMENT
AND NATIONAL SECURITY

PP. 43 – 61

Jorge Emilio Ponce Echevarría

Ejército del Perú

jorgeponcee@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0643-5271>

Carlos Monsalve Cabrejos

Ejército del Perú

Carlos Monsalve.de@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4616-978X>

Víctor Francisco Vivanco Puente

Policía Nacional del Perú

victorfvp@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3518-1769>

Jorge Emilio Ponce Echevarría es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Federico Villarreal, Maestro en Derecho Penal, Licenciado en Educación Secundaria en Historia y Filosofía por la Universidad Cesar Vallejo, Ha sido Fiscal Militar Policial de la Octava, Novena y Decima Fiscalía Militar Policial del Tribunal Militar Policial del Centro y Jefe del Departamento de Asesoría Legal del Centro de Altos Estudios Nacionales Escuela de Posgrado, donde cursa la Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional.

Carlos Monsalve Cabrejos es Magister en Dirección de Negocios por la Universidad de Lima. Ha sido Agregado Militar adjunto en Alemania, Polonia y República Checa, en el periodo 2017-2019, en el periodo 2022; se desempeñó como Jefe de Contrataciones del Servicio de Material de Guerra del Ejército. Actualmente es el Jefe de Abastecimiento en el Servicio de Material de Guerra del Ejército.

Víctor Francisco Vivanco Puente, es Doctor en Gestión y Ciencias de la Educación por la Universidad San Pedro, Maestro en Administración y Ciencias Policiales con mención en Orden Público y Seguridad por la Escuela de Posgrado de la Policía Nacional del Perú, Magister en Docencia Universitaria e Investigación Pedagógica por la Universidad San Pedro, y Licenciado en Administración y Ciencias Policiales.

Recibido: 08 Abr 25

Aceptado: 12 Ago 25

Publicado: 31 Ago 25

Resumen

La Población Económicamente Activa (PEA) en Perú, se estima en 17 millones 70.100 personas. Solo el 28% del total de la PEA en Perú, es decir, 4 millones 539.800 trabaja en el sector formal, sea privado o estatal (INEI, 2017). Se calcula que más de 11 millones de peruanos laboran en condición de informalidad. En el hemisferio norte el autoempleo es consecuencia del desarrollo económico, de la evolución social y su devenir. En nuestro país, las personas se autoemplean o mueren, creando en el proceso caos, corrupción, violencia generalizada y delincuencia organizada todo como consecuencia de la falta de liderazgo innovador y de organizaciones políticas visionarias. No se habría creado desarrollo verdadero en nuestro Perú, que promueva masivamente el empleo pleno como condición sine qua non para garantizar la DN en relación con 02 aspectos clave: (i) implementación infraestructura básica de integración multilocal y (ii) el desarrollo territorial. El crimen organizado en los sectores informales de Perú también tiene un impacto en la seguridad nacional. Los grupos criminales a menudo tienen vínculos con organizaciones criminales internacionales y pueden utilizar sus ganancias para financiar actividades terroristas. Además, el crimen organizado puede socavar la estabilidad política y económica del país, lo que a su vez puede afectar la seguridad nacional.

Palabras clave: Mype, Empleo Pleno, Defensa Nacional, Desarrollo Territorial.

Abstract

The Economically Active Population (EAP) in Peru is estimated at 17 million 70,100 people. Only 28% of the total EAP in Peru, i.e., 4 million 539,800 work in the formal sector, whether private or state-owned (INEI, 2017). It is estimated that more than 11 million Peruvians work informally. In the northern hemisphere, self-employment is a consequence of economic development, social evolution and its evolution. In our country, people are self-employed or die, creating chaos, corruption, generalized violence and organized crime in the process, all as a consequence of the lack of innovative leadership and visionary political organizations. True development would not

have been created in our Peru, which massively promotes full employment as a sine qua non condition to guarantee DN in relation to 02 key aspects: (i) implementation of basic infrastructure for multilocal integration and (ii) territorial development. Organized crime in Peru's informal sectors also has an impact on national security. Criminal groups often have links to international criminal organizations and can use their profits to finance terrorist activities. In addition, organized crime can undermine the country's political and economic stability, which in turn can affect national security.

Key words: Mype, Full Employment, National Defense, Territorial Development.

Los Estados-Nación contemporáneos desarrollaron un conjunto de iniciativas políticas y militares conocidas como defensa nacional (DN) o política de defensa para frustrar o repeler los ataques militares que pudieran lanzar otros Estados-nación en el futuro (enfoque realista) o las amenazas que pudieran provenir de diversos grupos de poder, como organizaciones terroristas, empresas transnacionales, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (enfoque neorrealista) (Ramírez, 2021). Asimismo, existen actividades y políticas están íntimamente relacionadas con la defensa nacional, como la investigación, desarrollo e innovación de tecnología punta (I+D+i), la provisión de materias primas estratégicas y alimentos, implementación infraestructura básica de integración multilocal y el desarrollo territorial.

La DN del Perú incluye la capacidad de defensa del país ante posibles amenazas externas; para ello, se necesita preparar y equipar a las Fuerzas Armadas (FFAA) para proteger la integridad territorial y enfrentar cualquier agresión o conflicto que pueda surgir en el frente externo. Asimismo, la DN también se relaciona con la protección del orden interno y la prevención de amenazas y actividades delictivas que pueden afectar la estabilidad del país, lo cual implica la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la violencia social y otros problemas que pueden comprometer la seguridad y el bienestar de la población peruana (Robles, 2015).

Para Piuzzi (2017), la DN deberá garantizar, también, la seguridad energética como un aspecto esencial para el abastecimiento y la disponibilidad de recursos energéticos vitales para el desarrollo y el bienestar del país, protegiendo la diversificación de las fuentes de energía, las infraestructuras energéticas y la promoción de la eficiencia energética. Asimismo, en la era digital, la seguridad cibernética es un aspecto crítico de la DN; por ello, se deben proteger los sistemas de

información y las infraestructuras críticas contra ataques cibernéticos, garantizar la seguridad de los datos y la privacidad de los ciudadanos, y promover una cultura de ciberseguridad en el país.

Finalmente, la DN del Perú deberá velar y promover la cooperación internacional con otros países y organizaciones internacionales. Esto implica el fortalecimiento de alianzas estratégicas, la participación en acuerdos de seguridad regional, la colaboración en el intercambio de información y la cooperación en la lucha contra amenazas comunes, como el terrorismo y el crimen organizado (ONU, 2016).

Por ello, en función de servir a la DN, el Estado peruano, ha diseñado nuevos roles estratégicos que son asignados a las FFAA y a la Policía Nacional (PNP): (1) La defensa de la independencia, soberanía e integridad territorial, (2) velar por el orden interno, (3) participar en el desarrollo económico y social y (4) participar en la defensa civil. Los Roles estratégicos N.º3 y N.º4 se entrelazan durante el proceso de rehabilitación de la Gestión Reactiva del Riesgo (GRR) (Gómez de la Torre Rota, 2020).

En Perú, una sociedad de modestas entidades microempresariales (Mype) está completamente rodeada de rápidos procesos de cambio. La mayoría de sus propietarios y empleados viven por debajo del umbral de la pobreza y se debaten entre el estancamiento y la quiebra. Y como las Mype son el factor determinante entre las naciones ricas y las empobrecidas, su destino determinará el futuro del desarrollo nacional del país. Por ello, la situación de las Mypes reviste una importancia esencial para todos (Espinoza, 2016).

Según el Abanto y Cepeda (2021), en el Perú, el 96,5% de las empresas que existen son Mypes (esta es la esencia de la informalidad). Sólo 3,5% es gran empresa moderna (que probablemente sea extranjera) o inversión estatal y privada o multinacionales que sólo favorecen, en el mejor de los casos, a 1 millón 467.800 de personas (que en su gran mayoría pertenecen a los estratos sociales A1, A2 y B1).

Según la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO del 2016, el 83.9% de las Mypes se concentra en el sector terciario: 50.1% en servicios y 33.8% en comercio: la mayoría de la PEA informal están empleadas por la Mype en estos sectores. Sólo 16.1% se dedica a actividades relacionadas con la extracción y la producción. La informalidad ocurre por la falta de empleo asalariado y la falta de promoción del empleo en el sector terciario donde se encuentra la PEA mayoritaria. Los gobernantes y partidos políticos se enfocan mayoritariamente en promover los sectores mineros y de construcción, a pesar que no crean empleo para la mayoría de los peruanos (Sociedad de Comercio Exterior del Perú, 2019).

Fenómeno observado: La informalidad y el desempleo pueden contribuir al aumento de la violencia social, lo cual puede tener implicaciones para la DN. A continuación, se detallan las razones por las cuales estos factores pueden generar un ambiente propicio para la violencia:

- La informalidad y el desempleo suelen estar asociados con altos niveles de desigualdad económica y exclusión social. Cuando hay un sector importante de la población que no accede a empleos formales ni tiene oportunidades económicas, se generan brechas sociales y económicas que pueden generar frustración, resentimiento y descontento. Esta situación puede dar lugar a tensiones sociales y aumentar el riesgo de estallidos de violencia (Gamero y Pérez, 2020).
- La informalidad y el desempleo pueden contribuir a altos niveles de pobreza, lo que a su vez puede impulsar la delincuencia común y el crimen organizado multidimensional. Cuando las personas no pueden encontrar empleo formal o no tienen acceso a una fuente de ingresos sostenible, pueden recurrir a actividades delictivas como una forma de subsistencia. Esto puede incluir el robo, el tráfico de drogas, el secuestro, entre otros. La presencia de actividades delictivas aumenta la inseguridad y puede amenazar la estabilidad y el orden social (Kamichi, 2023).
- La combinación de informalidad y desempleo puede aumentar la migración forzada (del campo a la ciudad), ya que las personas buscan mejores oportunidades en otros lugares. Puede generar un aumento de la oferta laboral (de la mano de obra) en las áreas de destino reduciendo la remuneración del trabajo por la ley de la oferta y la demanda. Además, existe la migración (venezolana, colombiana, boliviana, etc.) que está desencadenando conflictos regionales y transfronterizos, lo que afecta la seguridad nacional, porque los índices de delincuencia, por la falta de empleo y la súper oferta Mype, crecen exponencialmente (Kamichi, 2023).

Diagnóstico: La Población Económicamente Activa (PEA) en Perú, se estima en 17 millones 70.100 personas. Solo el 28% del total de la PEA en Perú, es decir, 4 millones 539.800 trabaja en el sector formal, sea privado o estatal (INEI, 2017). Se calcula que más de 11 millones de peruanos laboran en condición de informalidad. En el hemisferio norte el autoempleo es consecuencia del desarrollo económico, de la evolución social y su devenir. Aquí, en nuestro país, las personas se autoemplean o mueren, creando en el proceso caos, corrupción, violencia generalizada y delincuencia organizada todo como consecuencia de la falta de liderazgo innovador y de organizaciones políticas visionarias.

Problema identificado: No se habría creado desarrollo verdadero en nuestro Perú, que promueva masivamente el empleo pleno como condición sine qua non para garantizar la DN en relación con 02 aspectos clave: (i) implementación infraestructura básica de integración multilocal y (ii) el desarrollo territorial.

Desarrollo

Informalidad y el Producto Bruto Interno (PBI)

Kamichi (2023), afirmó que, para las naciones con economías avanzadas, la informalidad no es motivo de preocupación. El término "informalidad" aparece por primera vez en una publicación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1972 sobre Kenia, que sugiere que la definición de economía informal tiene su origen en las naciones menos desarrolladas. En consecuencia, la idea procede de investigaciones sobre el mercado laboral urbano africano. El término "informalidad" apareció por primera vez en la década de 1970 y se utilizó para describir una serie de actividades que a menudo no estaban reconocidas, registradas, protegidas ni controladas.

La tasa de empleo informal en América Latina es del 53%, sólo superada por la del África Subsahariana. En las naciones en desarrollo, esta circunstancia se da con frecuencia elevada. África Subsahariana (27,9%), Asia Meridional (13,8%) y América Latina y el Caribe (13,7%), mientras que las naciones industrializadas y de altos ingresos presentan las cifras más bajas, son precisamente las regiones que concentran la producción informal mundial. En el caso de América Latina, el empleo informal pasó del 29% de la PEA en la economía en la década de 1980 al 40% de la PEA en la década de 1990, para el 2019 fue del 72,7% (Harvey citado por Kamichi, 2023).

El descenso de la tasa de empleo informal en Perú es más pronunciado cuando el crecimiento del PIB es mayor. Esto demuestra que ambas variables están relacionadas. La evolución acumulada del PBI entre 2007 y 2019 fue de 70,9%, con una tasa de crecimiento promedio anual de 4,6%. Este cambio fue acompañado por un aumento acumulado del empleo del 15,2% (1,2% por año en promedio), durante el cual la proporción de empleo formal sobre el empleo total aumentó en 10,2 puntos porcentuales, mientras que la proporción de empleo informal disminuyó en la misma cantidad. Sin embargo, se estima que para 2050 el crecimiento económico por sí solo no será suficiente para reducir significativamente la informalidad. Situación que demuestra que un aumento del PIB de la economía por sí solo es insuficiente para abordar este problema (Kamichi, 2023).

Al igual que muchas otras naciones de la región, Perú ha recibido una importante afluencia de venezolanos, la mayoría de los cuales han entrado a trabajar ilegalmente. La gran mayoría de los trabajadores venezolanos en Perú son indocumentados. Estos inmigrantes tienden a integrarse en la economía informal, que se caracteriza por su baja productividad y salarios. Del 2013 al 2016, la informalidad del grupo de inmigrantes disminuyó de 52% a 45%, pero en el 2017 aumentó a 48%, un incremento de tres puntos porcentuales. "Este comportamiento refuerza la conexión entre la migración reciente en Perú y el aumento de la informalidad." Además de la inmigración, el tema central es la irregularidad laboral, que ya era un problema para los nativos y se ha convertido en una preocupación con la enorme afluencia de jóvenes extranjeros (Kamichi, 2023).

Debido a la falta de compensaciones indexadas al nivel de formación académica de los inmigrantes del estudio, así como a los niveles de experiencia laboral que reportaron tener, el mercado laboral peruano no está aprovechando efectivamente a la diáspora venezolana, que puede considerarse como calificada, pues está desperdiciando a personas altamente calificadas en trabajos informales y de bajo rendimiento a nivel estratégico. En materia económica, las investigaciones indican que los venezolanos residentes en el Perú han aportado alrededor de USD 600 millones (0,3% del PBI peruano en 2019) vía actividad económica oficial e informal. Cabe destacar que el gobierno de Kuczynski tomó medidas para facilitar que los venezolanos encuentren trabajo legal en Perú. Así, en 2017 se aprobó el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), que permite el empleo legal de extranjeros en el país (Kamichi, 2023).

La Economía es Política y la Verdadera Política Crea Economía

Cuando hablamos de economía, nos referimos a un sistema económico y político unificado, que puede desglosarse en tres niveles de análisis:

- En lo básico estructural, se refiere a la actividad económica organizada por sectores –que no es otra cosa que la actividad laboral– en la que está ocupada la mayoría de la población de un país:
 - ✓ El sector primario está conformado por las actividades económicas de transformación de los recursos naturales en materias primas (Espinoza, 2021).
 - ✓ El sector secundario reúne la actividad artesanal e industrial manufacturera, que transforman la materia prima en nuevos productos (Espinoza, 2021).

- ✓ El sector terciario se dedica, sobre todo, a ofrecer servicios a la sociedad, a las personas y a las empresas. Ésta abarca desde el comercio más pequeño, los servicios propiamente dichos, la inversión extranjera y la estatal (Espinoza, 2021).
 - ✓ El sector cuaternario son actividades relacionadas con el valor intangible de la información, abarcando la gestión y la distribución de dicha información (Espinoza, 2021).
 - ✓ Sector quinario relativo a los servicios sin ánimo de lucro relacionados con la cultura, la educación, el arte y el entretenimiento (Espinoza, 2021).
 - ✓ En el desarrollo organizacional, se refiere a la capacidad productiva que posee un país, pero por, sobre todo, es la capacidad para distribuir lo producido —a todos los ciudadanos— que tiene ese país (Espinoza, 2021).
- En lo estratégico político, según Espinoza (2016), como 03 modelos económicos (que son esencialmente modelos políticos):
- ✓ Modelo de mercado o neoliberalismo, entendido esencialmente como inversión extranjera, libre circulación de capital multinacional y construcción de plataformas de exportación competitivas
 - ✓ Modelo de Estado o neoestatismo, entorno al protagonismo empresarial del Estado y la restricción del mercado libre internacional
 - ✓ Modelo económico ciudadano, no es otra cosa que el desarrollo económico por distribución del producto social —capital productivo, tecnologías y nuevos conocimientos posindustriales—, y la creación de potencial humano capaz de transformar el producto social en nueva riqueza.
- Los viejos paradigmas del desarrollo nacional del siglo XX postulan que:
- ✓ El desarrollo país equivale a la construcción de una industria nacional competitiva.
 - ✓ Se conciben solo dos modelos económicos (el neoliberal y el estatista) y, estos están enfrascados en disputas hegemónicas...
 - ✓ La producción nacional es lo prioritario, la distribución de lo producido lo secundario

Dejemos atrás los viejos paradigmas del siglo XX que nublan nuestra comprensión de la realidad global, comencemos por abrir nuestra mente y entender que el desarrollo de una economía

fuerte, madura y productiva, hoy, será el resultado de poner en movimiento a la gran mayoría de fuerza laboral peruana (lo que implica crear empleo formal para todos) y eso, significa que debemos enfocarnos en los seres humanos, quién crea, transforma, produce (cómo guste llamarlo) es el HOMBRE, el dinero, la tecnología, el suelo, agua, etc... son complementarios o como diría Peter Drucker “factores limitantes” ... es sólo a través de la distribución de lo producido por el país que la población de ese país obtiene bienestar y desarrollo, y la herramienta por excelencia del desarrollo (y por lo tanto de distribución...) es el ¡trabajo humano! Ahora, el primer paso sería resolver las siguientes cuestiones claves: ¿qué modelo económico debe guiar la política nacional? ¿qué producir? ¿en qué sectores económicos concentrar la mayor cantidad de los recursos y para qué? ¿cómo organizar a la población para la producción y la distribución de los que se produce?

Políticamente, existen sólo dos puntos de vista en cuanto a modelos económicos se refiere y, estos, están en contraposición y en una lucha sangrienta sin cuartel, cuando debería haber tres modelos económicos en interrelación constante. Bueno, lo expongo así:

- El modelo estatista, propone impulsar la industria nacional, pero no tiene claro que sectores debe impulsar prioritariamente... pero, sobre todo, no entiende la naturaleza de la PEA peruana, es decir qué actividades económicas ocupa a la mayoría de los peruanos.
- El modelo de libre mercado, postula que la libre competencia es sana y beneficia al consumidor... sin embargo, deja en su avance millones de personas desempleadas y no crea puestos de trabajo nuevos para ellas... no crea empleo porque es una economía industrial robotizada.

Ahora bien, en lo económico-político debemos de considerar que, en pleno siglo XXI, promover la industrialización nacional sería un concepto tardío y anacrónico, no va a crear trabajo ni va a generar desarrollo. Todo ello, debido a que, con la aparición de la computarización y la robótica, la “mano de obra” se convierte en un pasivo para el "desarrollo económico. En este milenio, se pueden sostener los más altos niveles de productividad de la historia humana con cada vez menos personas. Las nuevas herramientas y sistemas de gran velocidad y precisión vuelven obsoletos, rápida y definitivamente, a cientos de miles de puestos de trabajo tradicionales. Esta circunstancia ha provocado el desplazamiento de millones de individuos en todo el mundo para los que no se puede identificar ningún uso productivo. Como nunca en la historia de la humanidad, el ochenta por ciento de la PEA de las naciones subindustrializadas (como la nuestra) existe en procesos de subempleo en total informalidad.

En la sociedad posindustrial no tiene relevancia alguna la transformación de materias primas, la creación de mercancías, la especulación bursátil o incluso el comercio. Se crea economía en base a la producción de conocimientos científicos, la gestión y la distribución de estos, un tipo de desarrollo económico que generaría una sinergia masiva de nuevos puestos de trabajo para erradicar la informalidad: entonces, ¿Qué tipo de desarrollo nacional necesitamos, esencialmente, el industrial o el posindustrial?

Si se implanta un modelo estatista cerrando todas las fronteras económicas, las consecuencias para millones de peruanos serían terribles, sería peor que en Venezuela... tal vez, los ingresos producto del trabajo informal no son suficientes para brindar a la PEA una calidad de vida moderna, pero cerrar el mercado significaría impedir el ingreso del 90% de mercaderías que consumen los peruanos y que el país sencillamente no produce.

¿Qué debemos hacer para crear desarrollo verdadero en nuestro Perú? Antes que nada, debemos entender que se necesitan reformas económicas macro y micro. En lo macro, paso 1: se necesitaría la implementación de los 3 modelos económicos, pero enfocándose, sobre todo, en el modelo económico ciudadano. Actualmente, somos testigos de una pugna sangrienta entre poderes del Estado (y los que añoran llegar al poder) por imponer ya sea el modelo económico de mercado o el modelo económico estatista. No es ni uno ni el otro, son los dos, pero a esto se le debe sumar el modelo económico que se desarrolla en torno a la productividad de las personas: el modelo económico ciudadano. Debemos implementar los 3 modelos económicos a la vez, pero lidera el modelo económico ciudadano, ¡esa sería la principal reivindicación! Entendido esto, viene el paso 2: enfocarnos prioritariamente en el desarrollo de los sectores económicos 4, 5 y 3, en ese orden. Así es como las personas se desarrollarán, creando potencial humano que pueda trabajar en la gestión del conocimiento, en la modernización del comercio minorista y la innovación de los servicios.

Respecto a las reformas micro, recordemos que Peter Drucker (Padre de la administración moderna) planteó el concepto de “Desarrollo por distribución del producto social” (o modelo económico ciudadano), por lo que en atención a lo señalado tenemos, paso 1: creación de pequeñas empresas red y desarrollo de potencial humano. Paso 2: asociación en cadena de Mypes modernas. Paso 3: proveer capital saber, tecnología y finanzas para el desarrollo en consorcio de las Mypes.

La Informalidad y la DN

Si la informalidad es generalizada y no se aborda adecuadamente, puede tener implicaciones negativas para la DN. La existencia de actividades económicas no reguladas, la economía subterránea, la criminalidad, la falta de control estatal y la corrupción son aspectos que deben ser considerados en el marco de la seguridad nacional. Abordar la informalidad requiere una combinación de medidas legales, políticas públicas y acciones de aplicación de la ley para garantizar la estabilidad económica, fortalecer las instituciones y promover un entorno seguro y protegido para todos los ciudadanos (Piuzzi, 2017).

- Economía subterránea: La informalidad a menudo implica actividades económicas no reguladas y no declaradas, lo que conduce a la economía subterránea. Esta economía oculta puede involucrar transacciones ilegales, evasión de impuestos, contrabando y comercio ilícito. Estas actividades pueden socavar la estabilidad económica y financiera del país, así como proporcionar financiamiento para actividades delictivas o incluso terroristas (Del Aguila, 2019).
- Criminalidad y narcotráfico: La informalidad puede proporcionar un terreno fértil para el crecimiento de actividades criminales, como el narcotráfico, el contrabando, la extorsión y el lavado de dinero. La falta de regulación y supervisión en los sectores informales puede facilitar la operación de redes delictivas y dificultar los esfuerzos de las autoridades para combatirlos. Estas actividades ilegales pueden tener impactos negativos en la seguridad interna y la estabilidad social (Banegas, 2017).
- Falta de control estatal: La informalidad puede debilitar la capacidad del Estado para ejercer control sobre su territorio y población. La presencia de actividades informales no reguladas implica la existencia de espacios donde el Estado no tiene un control efectivo. Esto puede ser explotado por grupos criminales, terroristas u otros actores no estatales que buscan socavar la seguridad y desafiar la autoridad del Estado (Gutiérrez, 2017).
- Corrupción: La informalidad puede alimentar la corrupción en diferentes niveles. La falta de regulación y supervisión en los sectores informales puede facilitar prácticas corruptas, como el soborno, el nepotismo y el tráfico de influencias. La corrupción socava la gobernabilidad, debilita las instituciones estatales y compromete la seguridad nacional al socavar la confianza de la población en el sistema y aumenta la inestabilidad (Costa et al., 2019).

Para Insulza (2018), uno de los problemas que, en la actualidad, enfrenta la región y el Perú serían las amenazas multidimensionales (AM). La AM están interconectadas globalmente, además, cuentan con tecnología y capital para proteger sus intereses con fuerza letal. Sus operaciones ilegales (lavado de activos, tráfico humano, narcotráfico, etc.), extremadamente rentables, las han convertido en una fuerza económica. El Perú se enfrenta a las siguientes AM:

- Amenazas de alta agresividad (AAA): (i) el cibercrimen que ha afectado a los sectores gobierno, empresas mineras y al sector salud con los ataques por malware, ransomware y phishing, dirigidas al robo de credenciales de acceso a sistemas; y, (ii) el narcoterrorismo que ha sitiado y liberado el VRAEM, el desarrollo económico social es inviable, las FFAA y del orden siguen en pie de lucha para pacificar la zona.
- Delincuencia organizada transnacional (DOTN): (i) Corrupción generalizada en todas las instituciones del Estado, (ii) el crimen organizado cuyo estandarte es la minería ilegal en Puno, Cusco y Madre de Dios y, (iii) los extremistas violentistas (como la nación aimara entre otros) que buscan la balcanización de la Macro Región Sur.
- Variables severas de seguridad ambiental (VSSA): (i) Ciclón Yaku, (ii) Fenómeno del Niño y/o La Niña, (iii) Cinturón de Fuego del Pacífico, (iv) Pandemia.

Debido a su capacidad para distorsionar e influir en las economías locales en las que impactan o llevan a cabo operaciones ilícitas, las AM se han posicionado como una red de organizaciones interconectadas al más alto nivel, con una estructura organizativa jerárquica pero desagregada, que puede socavar el orden constitucional y la democracia. Por último, se considera que tienen un carácter multidimensional porque afectan a las economías y sociedades, y porque sus operaciones ilegales se originan y se llevan a cabo dentro de un Estado. Hay varias organizaciones delictivas implicadas y los delitos se cometen en más de una nación, o los delitos se perpetran en un país, pero tienen un impacto significativo hacia otros países (Banegas, 2017).

Por ahora, el accionar directo de las AM en el Perú se concentra en sectores particulares del territorio peruano (especialmente en aquellas localidades donde prácticamente no hay presencia del Estado y la informalidad campea): (i) La producción cocalera para el TID se ubica en 13 zonas de la Amazonía, (ii) el contrabando mayorista de los productos asociados a las economías ilegales (cocaína, por ejemplo) se ubica en la costa norte del país (DOTN), (iii) la presencia de homicidios asociados a la DOTN ubicada en la costa norte del Perú, en ciudades con rutas portuarias y de tráfico de cocaína, y (iv) los remanentes terroristas o narcoterrorismo en el VRAEM (AAA).

Ante este panorama, Ramírez (2021), sostiene que para evitar que las AM proliferen en nuestro país, aprovechando la informalidad masiva, la DN deberá garantizar acciones como:

- Estabilidad y seguridad interna: Un entorno seguro y estable es fundamental para fomentar el desarrollo económico y social. La defensa nacional tiene como objetivo principal garantizar la seguridad interna y proteger la soberanía del país. Esto implica prevenir y hacer frente a amenazas como el terrorismo, la delincuencia organizada y otros actos que pueden poner en riesgo la paz y la estabilidad. Una mayor seguridad interna crea las condiciones necesarias para la inversión, el comercio y el crecimiento económico, así como para el desarrollo de la sociedad (Arenas, 2021).
- Protección de infraestructuras críticas: Las FFAA también desempeñan un papel importante en la protección de infraestructuras críticas, como puertos, aeropuertos, centrales eléctricas, redes de comunicación y sistemas de transporte. Estas infraestructuras son fundamentales para el funcionamiento de la economía y el bienestar de la población. La defensa nacional garantiza la seguridad de estas instalaciones y ayuda a prevenir amenazas que podrían interrumpir su funcionamiento y afectar negativamente el desarrollo económico y social (Ramírez, 2021).
- Contribución al desarrollo de tecnología: La defensa nacional también puede impulsar el desarrollo tecnológico y la innovación en el país. Las inversiones en investigación y desarrollo en el ámbito militar pueden tener aplicaciones civiles y generar avances tecnológicos que beneficien a otros sectores de la sociedad, lo cual puede incluir avances en áreas como la ciencia, la tecnología espacial, la ciberseguridad y la medicina, entre otros. Estos avances pueden tener un impacto positivo en el desarrollo económico y social al fomentar la competitividad y mejorar la calidad de vida de la población.
- Generación de empleo y capacitación: Las FFAA también son una fuente importante de empleo y capacitación para la población. La inversión en defensa nacional puede generar oportunidades laborales en áreas como la fabricación de equipos militares, la logística, la tecnología de defensa, la investigación y el desarrollo. Además, la formación y capacitación proporcionada por las FFAA puede ayudar a desarrollar habilidades y capacidades en los individuos, lo que puede tener un impacto positivo en su empleabilidad y en el desarrollo de recursos humanos calificados en el país (MTPE, 2020).

Las FFAA y el Desarrollo Nacional

Las FFAA modernas deberán servir significativamente al desarrollo nacional (Rol Estratégico N°. 3 - RE N.º 3) como una medida para reducir los índices de informalidad y evitar la proliferación de las AM. Por consiguiente, todos los que formamos parte de las instituciones castrenses y desempeñamos una labor de liderazgo estamos en la obligación de comprender, cabalmente, el significado de lo que implica el desarrollo nacional (o desarrollo económico capitalista), el cual sólo sería posible desde sus bases locales. La condición sine qua non, de todo ello, es la creación de infraestructura básica de integración multilocal en otras palabras, construir infraestructura vial, energética, agrícola, manufacturera, financiera y técnico científico para integrar pequeñas localidades aisladas, integrar el centro con la periferia, y sus mercados domésticos multilocales: producción, manufactura, comercio, servicios y finanzas (Bautista, 2021).

Las normas que mejor incorporan la experiencia de los militares necesitan el establecimiento de principios maleables. Para impulsar el desarrollo territorial en cumplimiento del RE N.º3, hay que reformar el marco legal e institucional que rige la participación militar, con el objetivo de crear normas para que las FFAA puedan contribuir con el desarrollo local, abordando una de las dificultades más acuciantes: la creación de empleo pleno en torno a la infraestructura productiva básica de integración multilocal. Al colaborar con los grupos de desarrollo, los militares pueden modificar su enfoque en torno con el RE N.º3. Por ello, los planes de acción deberán ser evaluados utilizando una variedad de métodos que tengan en cuenta el marco legal aplicable, los acuerdos Inter organizativos, el telón de fondo político-histórico y los componentes fundamentales de la doctrina en cuestión.

Así, la participación de las FFAA en el desarrollo territorial implicaría el dominio de 02 aspectos clave: (1) El ámbito social (desarrollo cultural y organizacional de la PEA local) y, (2) el ámbito económico (crear infraestructura productiva básica de integración multilocal: vial, agropecuaria, energética, industrial y técnico científico; y mercado doméstico por fomento de sectores económicos: primario, secundario, terciario, cuaternario y quinario). Sin embargo, muchos académicos se cuestionan si corresponde a las FFAA este ejecutar las tareas descritas. La cuestión clave a resolver es: ¿cuál sería la tarea que debería realizar las FFAA, desde una perspectiva estratégica para contribuir eficazmente con en el desarrollo económico social (RE N.º3) establecida en la misión institucional?

La participación de las FFAA en apoyo al desarrollo económico y social (RE N.º3) se vuelve factible durante el proceso de rehabilitación de la GDR en la medida que las acciones de respuesta complementaria no perjudiquen y/o se entrecrucen con actividades de reconstrucción post desastre realizadas por el sector privado, en vista que las facilidades y ventajas que podrían tener las FFAA en relación con las capacidades humanas, recursos tecnológicos e infraestructura que disponen; podría tomarse como una especie de competencia desleal para el sector privado, con el correspondiente malestar y reclamos, según el punto de vista de Kuan (2010).

Conclusiones

El sector informal en Perú se refiere a todas aquellas actividades económicas que no están reguladas por el gobierno y que no pagan impuestos. Estas actividades pueden variar desde la venta ambulante hasta la producción de bienes y servicios. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el sector informal representa aproximadamente el 70% del empleo en Perú. En gran medida, la informalidad no puede reducirse únicamente mediante el desarrollo económico. Esto demuestra que un aumento del PBI por sí solo es insuficiente para resolver el problema.

El crimen organizado en los sectores informales de Perú es un problema grave que afecta tanto a los ciudadanos como al gobierno. La delincuencia organizada en el sector informal se dedica a actividades como la extorsión, el tráfico de drogas y armas, el lavado de dinero y el robo. Estas actividades son altamente lucrativas, y a menudo están protegidas por la corrupción en el gobierno y la policía.

El crimen organizado en los sectores informales de Perú también tiene un impacto en la seguridad nacional. Los grupos criminales a menudo tienen vínculos con organizaciones criminales internacionales y pueden utilizar sus ganancias para financiar actividades terroristas. Además, el crimen organizado puede socavar la estabilidad política y económica del país, lo que a su vez puede afectar la seguridad nacional.

Políticamente, mejor dicho, nuestros líderes políticos miden el crecimiento económico del país sólo en relación con el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). Cuando en la realidad, el bienestar y el desarrollo de la población no se miden así; que suba o baje el PBI no tiene significación alguna para ningún ciudadano de este país, con la mayor parte de la población sumida en el subempleo y la miseria no hay desarrollo, ¡ni habla! lo que deberían medir es el acceso que tiene la mayoría de la población en cuanto a vivienda, salud, alimentación, recreo, pero por sobre

todo a educación y al tipo de educación que recibe. El gobierno debe preocuparse realmente en hacer productivos a millones de peruanos.

La clase política del país no comprende que el chorreo ¡no existe, es una falacia!, los peruanos no tienen un empleo decente ni tienen ingresos o los ingresos que ganan no son suficientes para tener una vida decente, de calidad. Por lo tanto, el PBI se queda arriba, sin ingresos no hay distribución de lo producido, y así el consumo se para; y por tanto, se para la economía.

Perú es un país que no crea economía para la mayoría. Debido a la escasez de estrategias y a su optimismo inherente, los propietarios Mype tienden a crear planes de negocio mal fundamentados que fracasan la mayoría de las veces. El sector Mype no puede sostener su propio crecimiento sin ayuda. Debe localizar organismos estatales y/o de la sociedad que estén dispuestos a echarle una mano y proporcionarle nuevas estrategias de liderazgo y gestión empresarial, fuentes de financiación y servicios especializados. Por lo tanto, la clave del éxito de los pequeños empresarios Mype es el desarrollo y la adopción de una nueva cultura empresarial-organizativa.

A través de la vigilancia de las fronteras y la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y otros delitos, las FFAA y PNP aseguran la estabilidad del país y crean un ambiente propicio para el crecimiento económico y el bienestar de la población y deben estar capacitadas y entrenadas para cumplir misión y con los roles estratégicos encomendados.

Es imperativo que las FFAA fortalezcan la educación para contribuir eficazmente al desarrollo nacional (RE N.º 3). Esto significa que, como líderes de las FFAA, debemos comprender a fondo las implicaciones del crecimiento nacional (o desarrollo económico capitalista), que sólo puede producirse a nivel de base.

La construcción de infraestructuras viarias, energéticas, agrícolas, manufactureras, financieras y técnico-científicas para enlazar comunidades, la vinculación del núcleo urbano con sus periferias suburbanas y rurales, y la conexión de los mercados nacionales de producción, manufactura, comercio, servicios y finanzas de la región son condiciones previas necesarias para que este proceso tenga éxito.

Referencias

- Abanto Gamio, J., & Cepeda Ríos, A. (2021). Estrategias gerenciales y el crecimiento empresarial en las MYPE del Valle Jequetepeque - La Libertad, 2021 [Tesis para Título Profesional, Universidad Cesar Vallejo].
https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/77208/Abanto_GJA-Cepeda_RAB-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Arenas, J. (2021). Uso de la inteligencia militar para apoyar las operaciones en respaldo al orden público. <https://repositorio.escuelamilitar.edu.pe/server/api/core/bitstreams/74f436dd-56d7-49fa-93dc-a0c095bfc4c4/content>
- 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>
- Bautista Valle, V. (2021, junio 3). Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional: Una solución pendiente | Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. CEEEP.
<https://ceeep.mil.pe/2021/06/03/nuevas-amenazas-a-la-seguridad-nacional-una-solucion-pendiente/>
- Costa Aponte, F., Sánchez Aguilar, A., Hidalgo Calle, N., Villacorta Olazabal, M., & Huapaya, E. (2019). Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, Julio - Diciembre 2018.
<https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-enero-2019-4ta-version.pdf>
- Del Aguila, M. (2019). Rediseño operacional para combatir la criminalidad organizada y fortalecer la acción penal del Ministerio Público, frente a la reducida coordinación entre los órganos de inteligencia de la PNP y el MININTER, con los efectivos policiales de investigación criminal en el marco de las investigaciones desarrolladas bajo la conducción jurídica de la Fiscalía Organizada contra el Crimen Organizado – FECOR, en el ámbito de Lima, hacia el 2021. Pontificia Universitaria Católica del Perú.

- Espinoza Guerrero, R. (2016). Guía de Conceptos Globalismo, tercer y último periodo de la sociedad contemporánea (ESCUELA SU).
- Espinoza Guerrero, R. (2021, mayo 17). Las verdades insoslayables de la coyuntura global y la clase política | MNIP. mnip. https://www.mnip.pe/las-verdades-insoslayables-de-la-coyuntura-global-y-la-clase-politica/?fbclid=IwAR3uYp9CMk70pmlkjOuvrs_K_XwzULjiJJRex0H598uUPt67O88MkNubOI
- Gamero, J., & Pérez, J. (2020). Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf
- Gómez de la Torre Rota, A. (2020). ¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú? En El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú Red de Política de Seguridad (Vol. 21, Número 1, pp. 1–9). <http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/JKM/article/view/2203>
- Gutiérrez Camacho, W. (2017). Radiografía de la corrupción en el Perú. En Reporte de corrupción N° 1. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf>
- INEI. (2017). PERÚ : Sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- Insulza, J. (2018). La Seguridad Multidimensional y los retos actuales. XLI Asamblea General de la OEA.
- Kamichi Miyashiro, M. J. (2023). La realidad de la informalidad en el Perú previo a su bicentenario. Desde el Sur/Scielo Perú, 15(1), e0013. <https://doi.org/10.21142/DES-1501-2023-0013>
- Kuan Garay, M. (2010). Nuevos roles para las fuerzas armadas de Latinoamérica en el siglo XXI [Escuela Superior de Guerra del Ejército]. <http://esge.edu.pe/nuevos-roles-para-las-fuerzas-armadas-de-latinoamerica-en-el-siglo-xxi/>

- MTPE. (2020, diciembre 19). El 72,7% de la PEA laboró de manera informal y el 53% estuvo adecuadamente empleada - Noticias - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Plataforma del Estado Peruano. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/321538-el-72-7-de-la-pea-laboro-de-manera-informal-y-el-53-estuvo-adecuadamente-empleada>
- ONU. (2016). Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.
- Piuzzi, J. (2017). Nuevas misiones y escenarios para las fuerzas armadas y sus implicaciones en las relaciones civiles militares. Revista Política y Estrategia, 127, 131–158.
<https://doi.org/10.26797/RPYE.V0I127.35>
- Ramírez Poggi, O. (2021). Seguridad Multidimensional y las Nuevas Amenazas en el Perú.
<http://rpp.pe/politica/judiciales/ollanta-humala-y-nadine-heredia-por-que-la-fiscalia-pidio-prision-preventiva-noticia-1063460>
- Robles Montoya, J. (2015). El enfoque multidimensional de Seguridad | ArchivoRevista Ideele. Ideele Revista No 257. <https://revistaideele.com/ideele/content/el-enfoque-multidimensional-de-seguridad>
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú. (2019, septiembre 6). Mype peruana internacional: ¿lista para el reto? ComexPerú. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/mype-peruana-internacional-lista-para-el-reto>

CONTAMINACIÓN POR HIDROCARBUROS EN EL ÁMBITO MARÍTIMO: CASO DEL DERRAME DE PETRÓLEO EN LA PAMPILLA EN ENERO DEL 2022

HYDROCARBON POLLUTION IN THE MARITIME ENVIRONMENT:
THE CASE OF THE OIL SPILL IN LA PAMPILLA IN JANUARY 2022

PP. 62 – 96

Jesús Antonio Menacho Piérola

Investigador Independiente

jmenacho001@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7175-9055>

Jesús Antonio Menacho Piérola es Magíster en Ingeniería de Puertos y Costas, Magíster en Estrategia Marítima, Magíster en Ciencias en Asuntos Marítimos, especializado en Administración de la Seguridad Marítima y Medio Ambiental y Especialista en Derecho Marítimo Internacional. Actualmente se desempeña como Consultor independiente marítimo, portuario y pesquero, y es el presidente de la Fundación Náutica Marítima del Perú.

Recibido: 09 Nov 24

Aceptado: 12 Ago 25

Publicado: 31 Ago 25

Resumen

Los objetivos de respuesta a los derrames de hidrocarburos son minimizar los daños y reducir el tiempo de recuperación ambiental. El inicio de una respuesta, o la decisión de detener la limpieza o dejar un área para una limpieza natural, se toma en razón al criterio de “*qué tan limpio es limpio*”, caso contrario no existe un criterio para determinar si la respuesta ha logrado el resultado deseado. Este artículo tratará sobre el derrame de petróleo sucedido el 15 de enero de 2022, causado por el petrolero italiano MARE DORICUM cuando estaba descargando crudo en la Terminal Multiboyas de la refinería La Pampilla en el Callao. El derrame afectó aproximadamente 60 km de costa.

Palabras clave: Derrame de Petróleo, Organización Marítima Internacional (OMI), Dirección General de Capitanías y Guardacostas - Autoridad Marítima Nacional (DICAPI).

Abstract

The goals of oil spill response are to minimize damage and reduce environmental recovery time. The beginning of a response, or the decision to stop cleaning or leave an area for natural cleaning, is made based on the criteria of “*how clean is clean*”; otherwise, there are no criteria to determine if the response has achieved the desired result. This article will discuss the oil spill that occurred on January 15, 2022, caused by the Italian-flagged tanker MARE DORICUM. The tanker was unloading crude oil at the Multi-buoys Terminal of the La Pampilla refinery in Callao. The spill affected approximately 60 km of coastline.

Keywords: Oil Spill, International Maritime Organization (IMO), General Directorate of Captaincies and Coast Guards - National Maritime Authority (DICAPI) El mar es una ruta natural de transporte, comercial, y de actividades lúdicas y extractivas que conecta la extensa costa frente al Océano Pacífico que el Perú posee. En adición, este litoral, el más extenso de nuestras fronteras, se encuentra en la región más productiva y biológicamente rica del planeta.

La costa peruana tiene 3.080 km de longitud y constantemente es impactada por el poder de las olas del océano, fuerzas constantes que causan erosión y sedimentación, además de influir en los procesos tectónicos. El clima de la costa peruana está influenciado por las corrientes oceánicas frías, por lo que el clima es templado y húmedo.

De acuerdo con el Instituto del Mar del Perú - IMARPE, uno de los ecosistemas más importantes de la costa son las playas de arena o canto rodado, los acantilados e incluye islotes rocosos que albergan una comunidad intermareal muy diversa, que tienen un rol importante dentro de la cadena trófica de especies marinas costeras. (Sánchez et al, 2010)

El Perú no es un país productor de petróleo. La máxima producción se alcanzó en los años 80 y apenas se superaron los 200 mil barriles diarios (Ríos, A. 2013). Existe una brecha importante entre la producción y la demanda nacionales, ya que solo se produce el 25 % de los combustibles que consumen las actividades económicas del país, y el resto debe ser importado por un valor anual de al menos US\$ 6,000 millones, equivalente a más 10% del presupuesto público para el 2023 (Sociedad Peruana de Hidrocarburos, 2023).

ITOPF¹ es una organización sin ánimo de lucro y de carácter técnico y científico, financiada por los armadores de todo el mundo, el objetivo de ITOPF es promover las buenas prácticas en la respuesta a siniestros de contaminación del sector marítimo, proporcionando asistencia técnica y asesoría objetiva a todas las partes involucradas. Luego de la ocurrencia de algún derrame, se ponen a disposición de las autoridades locales para contribuir en el planeamiento de las estrategias encaminadas a minimizar los impactos ambientales y económicos del siniestro en curso. Desde que se estableció en 1968, su personal técnico ha atendido más de 850 incidentes marítimos en 100 países. Su experiencia de primera mano ha sido crucial para el asesoramiento en emergencias y la preparación de planes de contingencia a diversos gobiernos y al sector privado, siendo una fuente veraz y confiable de información relacionada con derrames marinos de hidrocarburos a nivel global, para compartir conocimiento y fomentar mejores prácticas. ITOPF clasifica los derrames de petróleo por la cantidad de crudo derramado, es decir, menores (<7 toneladas o 50 barriles), medianos (7-700 toneladas o 50-5000 barriles) o mayores (>700 toneladas o 5000 barriles). (ITOPF, 2024).

Para este caso, el derrame del 15 de enero del 2022, durante las operaciones de descarga del buque carguero MARE DORICUM, de conformidad con el Informe Pericial² –que forma parte de la investigación sumaria realizada por la Capitanía de Puerto del Callao– la cantidad total de crudo vertido al mar fue de 13,707.64 barriles, tanto por bombeo del buque como por gravedad desde la línea submarina, equivale aproximativamente a unas 2,144.48 toneladas de crudo, por lo tanto es considerado como un derrame mayor.

Sin embargo, por la cantidad de crudo derramado, este no se encuentra entre los 150 mayores derrames del mundo (ITOPF, 2023), pero es preciso señalar que en Perú nunca había ocurrido un derrame de hidrocarburos de tal envergadura antes del suceso del MARE DORICUM.

Asimismo, de acuerdo con ITOPF (2023), distintos procesos actúan juntos para provocar la meteorización de los hidrocarburos derramados. Sin embargo, la importancia relativa de cada proceso varía con el tiempo, y una mancha de hidrocarburos se desplazará también en función del viento y las corrientes.

Los hidrocarburos comienzan a esparcirse sobre la superficie del mar tan pronto como se derraman. La velocidad a la que esto se produce depende en gran medida de la viscosidad de los hidrocarburos y del volumen derramado. La siguiente figura muestra la actuación de procesos de

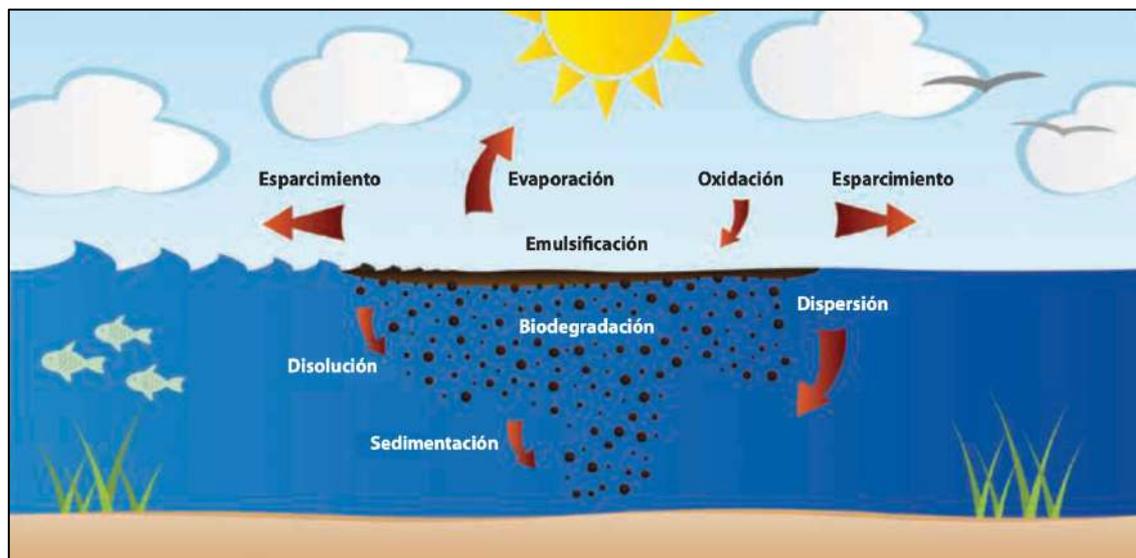
¹ International Tankers Owners Pollution Federation Ltd., <https://www.itopf.org>

² Resolución de Capitanía N° 070-2023-MGP/CAPICALA/M, de fecha 27 de septiembre del 2023

meteorización sobre los hidrocarburos en el mar. Algunos de estos procesos dejarán de tener lugar cuando los hidrocarburos estén varados en la costa:

Figura 1

Procesos de meteorización sobre los hidrocarburos en el mar



Nota: Tomado de ITOFP

Antecedentes

De conformidad con el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1147, una de las funciones de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas - Autoridad Marítima Nacional, es la de velar por la seguridad y protección de la vida humana en el medio acuático; prevenir y combatir la contaminación, y la protección del medio ambiente acuático; investigar los sucesos, siniestros y accidentes ocurridos en el medio acuático, para determinar sus causas y responsabilidades, así como, sancionar las infracciones que se cometan dentro del ámbito de su competencia.

El Buque Tanque de bandera italiana “MARE DORICUM” arribó al Callao el 14 de enero del 2022 a 0909 horas procedente del puerto de Sao Sebastiao – Brasil, representado por la agencia marítima TRANSTOTAL. Fue construido en el año 2009 en el Astillero Samsung Shipbuilding Co. Ltd. de Corea del Sur. Su Armador y Operador es la Compañía Italiana Fratelli d’Amico Armatori S.p.A.

El siniestro ocurrió en el área acuática del terminal multiboyas N° 2 de la Refinería de la Pampilla (RELAPASAA), ubicada en el distrito de Ventanilla, Provincia Constitucional del Callao, en la jurisdicción de la Capitanía de Puerto del Callao.

Las características del Buque Tanque “MARE DORICUM” eran las siguientes:

Tabla 1*Características del Buque Tanque “MARE DORICUM”*

Tipo de buque:	Tanquero Petrolero (Crudo)
Arqueo Bruto:	81,499
Arqueo Neto:	51,105
DWT:	158,319.3 Tonnes
Eslora:	274.39 mts.
Manga:	48.00 mts.
Puntal:	23.20 mts.
Calado:	15.90 mts.

Nota. Con datos de GISIS – Organización Marítima Internacional.

De acuerdo con la Resolución de Capitanía de Puerto del Callao, RC N°070-2023/MGP/CAPICALA/M³, la información más resaltante sobre la investigación sumaria es la siguiente:

- a) El día 15 de enero a 1733 horas, el Centro de Control de Tráfico Marítimo del Callao recibió un aviso del Capitán del Buque Tanque “MARE DORICUM” de bandera italiana, con número OMI 9446374, que se encontraba en el terminal multiboyas N° 2 de RELAPASAA, informando que se había producido un derrame de hidrocarburo, mientras realizaba descarga de crudo en dicho terminal.
- b) A 1800 horas el terminal comunicó que el incidente se encontraba controlado, puntualizando que el derrame no fue producto de una fuga en el buque, sino en el mismo terminal.
- c) Mediante la Resolución Directoral N° 434-2020/MGP/DGCG de fecha 01 de diciembre 2020, DICAPI aprobó el Estudio de Maniobra del citado terminal; en el cual se establecen los tipos de maniobras, lineamientos y precauciones de seguridad necesarios; debiendo RELAPASAA dar estricto cumplimiento a lo dispuesto, en salvaguarda de la seguridad de la vida humana en la mar y de la protección del medio ambiente acuático. El Estudio establece que las condiciones generales de operación en dicho terminal, entre otras, son las siguientes:
 - Máxima Eslora Total (L.O.A.) del Buque Tanque: 283 mts.
 - Máximo Calado del Buque Tanque: 16.10 mts.

³ Resolución de Capitanía N° 070-2023-MGP/CAPICALA/M, de fecha 27 de septiembre del 2023

- Máximo Peso Muerto (SDWT) del Buque Tanque: 150,000 TM
 - Maniobras de ingreso y amarre para Buques Tanque con Peso Muerto (SDWT) igual o mayor a 100,000 TM restringidas sólo con luz de día
 - UN (1) Práctico Marítimo autorizado deberá permanecer embarcado durante todo el tiempo que la nave esté amarrada en el terminal, con la finalidad de asesorar al Capitán sobre el comportamiento de la nave amarrada y sus amarras
- d) A 2000 horas el personal de la Capitanía de Puerto del Callao se trasladó al lugar del incidente. A 2143 horas se recibió el protesto informativo del agente marítimo de la nave, empresa TRANSTOTAL, vía casilla electrónica, formalizando la puesta en conocimiento del incidente. A 0000 horas del 16 de enero, arribó la Patrullera de Costa “Barranca” con personal de la Capitanía del Puerto del Callao al lugar de los hechos, percatándose que se habían colocado barreras de contención de aproximadamente 500 metros de longitud, en popa estribor de la nave, encontrándose TRES (3) embarcaciones realizando la limpieza y recolección del hidrocarburo en el área afectada.
- e) A requerimiento de la Capitanía de Puerto del Callao, TRANSTOTAL Agencia Marítima S.A. representante y agente marítimo del B/T "MARE DORICUM" remitió la *“Loading Condition”*⁴ de la nave correspondiente al 14 de enero del 2022, en donde se encuentran, entre otros, el cálculo de los pesos a bordo del buque al momento y en las condiciones que arribó al puerto del Callao; en él se indica que el desplazamiento del buque era 167,766.9 toneladas.
- f) La Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú, mediante Nota de Prensa N° 072-2022 de fecha 15 de enero del 2022, como organismo responsable del Sistema Nacional de Alerta de Tsunamis, informó a la opinión pública que el 14 de enero, a 2327 horas hora local (0427 UTC), se registró una erupción volcánica a 73 km al norte de Nukualofa, Tonga, con una magnitud de 1.0 MW. Esta información fue recibida por el Centro de Prevención de Alerta de Tsunamis del Pacífico (PTWC por sus siglas en inglés). Posteriormente luego de un análisis y evaluación a través del Centro Nacional de Alertas de Tsunami de la citada Dirección, se determinó que este evento no generaba tsunami en el litoral peruano, informando además que se mantendrá en constante vigilancia dicho evento.
- g) En su manifestación inicial y ampliatorias ante la Capitanía de Puerto del Callao, el Capitán del buque tanque "MARE DORICUM", manifestó lo siguiente:

⁴ Organización Marítima Internacional, Código internacional de estabilidad sin avería, 2008, *Capítulo 3 - Orientaciones para elaborar la información sobre estabilidad, 3.4.1 Condiciones de carga.*

- El amarre de la nave fue de acuerdo a las instrucciones del práctico quien determinó la cantidad de cabos.
- La Loading Master le dio la conformidad del buque en posición.
- El calado del buque al ingreso era de 15.90 metros y a la salida 11.80 metros aproximadamente y la cantidad a ser descargada era 137,746.048 toneladas métricas de crudo de petróleo (Buzio) API 28.90.
- Antes de comenzar la descarga, la Loading Master y el Primer Oficial deben llenar el checklist de seguridad de la nave, los cuales incluyen, entre otros, los límites de presión, tasa inicial de descarga y la parada de emergencia en caso de contaminación.
- Antes de la descarga no se colocaron las barreras de contención.
- A cargo de la maniobra de descarga estaba el Primer Oficial de cubierta, la Loading Master⁵, personal del terminal y el Surveyor por parte del consignatario de la carga.
- Las condiciones climatológicas eran buenas, el viento entre 0 y 2 nudos y el mar calmo.
- Durante la maniobra de descarga no se encontraba a bordo el práctico marítimo porque conforme a lo indicado por el terminal, los prácticos se desembarcaron por protocolo COVID-19, mencionando que en otros puertos los prácticos se hallan a bordo, por lo que presentó una carta protesta informando tal situación.
- No estuvo a bordo un Mooring Master⁶ y durante la maniobra de descarga no había remolcadores en las inmediaciones ni alguna otra embarcación de apoyo.
- El 15 de enero del 2022 a 1718 horas, el Primer Oficial le comunicó de manera radial y posteriormente de manera directa, que un cabo de la banda de estribor de 2 ½ pulgadas aproximadamente de color azul se había roto y que cuando este se rompió el buque no sufrió movimiento alguno; resalta que los cabos cumplen con la norma *Mooring Equipment Guidelines* versión 4 (MEG4) de OCIMF⁷.

⁵ Persona designada por el administrador portuario a bordo de la nave, responsable de la supervisión de la transferencia de productos líquidos y gaseosos a granel hacia o desde la nave y de la coordinación con el terminal o instalación portuaria, de manera tal, que la operación de transferencia se realice de forma confiable y oportuna dentro de los parámetros de calidad, seguridad y medioambientales, cumpliendo con las normativas y regulaciones nacionales; así como, con las recomendaciones internacionales.

⁶ Persona designada por el administrador portuario a bordo de la nave, responsable de la supervisión de la maniobra de amarre/desamarre y permanencia de la nave, con la finalidad de que ésta última se mantenga en condición segura en una monoboya.

⁷ Oil Companies International Marine Forum (OCIMF), es una asociación voluntaria de compañías petroleras con interés en el transporte y distribución de petróleo crudo, productos derivados, petroquímicos y gas, <https://www.ocimf.org/>

- La Loading Master no dispuso la parada de emergencia al tomar conocimiento de la rotura del cabo de amarre, porque según su checklist de operación solo se debe parar la descarga en caso haya vientos de 20 nudos y olas de 2 metros.
 - Producida la rotura solicitó inmediatamente a la Loading Master el bote de servicio para reemplazar el cabo, lo que se hizo con un cabo más grueso (4 pulgadas), posteriormente un tripulante avistó la mancha en la banda de babor centro, procediendo a comunicar al Primer Oficial, quien detuvo inmediatamente la descarga con la parada de emergencia. La Loading Master comunicó lo ocurrido al terminal; asimismo, el Primer Oficial procedió a informar por radio VHF a TRAMAR lo sucedido.
 - Aproximadamente 1730 horas se rompió el cabo cambiado de 4 pulgadas (color blanco) y a 2005 horas se rompió un tercer cabo, solicitándole nuevamente a la Loading Master la asistencia de un práctico para la nave, respondiéndole esta que era imposible.
 - A 2200 horas abordó el representante del terminal, quien le solicitó que bombeara agua de mar a través de la línea con la finalidad de desplazar el producto hacia tierra, pero después de una hora, cuando todo estaba listo para iniciar el bombeo de agua salada, la misma persona ordenó no desplazar agua hasta que no se inspeccione el PLEM por los buzos.
 - Precisó que el buque no cuenta con alarma para indicar baja presión durante la descarga, pero que esta siempre se mantuvo constante
 - Manifestó que ninguna de las dos Loading Master hablaban inglés, por lo cual la comunicación se hacía muy difícil a diferencia del Surveyor de la carga con quien la comunicación era muy buena.
- h) El 19 de enero, durante la supervisión marítima y terrestre de las operaciones de combate, se evidenció la presencia de hidrocarburo a lo largo de toda la franja costera desde la playa Cavero, ubicada en Ventanilla – Callao, hasta la bahía de Ancón. Adicionalmente, la Capitanía de Puerto de Chancay reportó la presencia de crudo en la franja costera, en la playa Cascajo y el humedal Santa Rosa del Distrito de Aucallama.
- i) En vista que el derrame se había extendido por el norte más allá de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto del Callao, alcanzando a la de la Capitanía de Puerto de Chancay, la Jefatura del Distrito de Capitanía 2 activó el “Plan Distrital de Contingencia para controlar y combatir derrames de hidrocarburos y otras sustancias contaminantes en el mar, ríos y lagos navegables”, mediante Resolución Jefatural N° 001-2022/MGP/DICAPI/JEDICAP-2, de fecha 20 de enero del 2022, asumiendo desde esa fecha el liderazgo en la conducción de las acciones de respuesta.

- j) El 28 de enero del 2022, mediante el Reporte Final de Siniestro N° S-001-2022, RELAPASAA informó que el 15 de enero del 2022, el volumen derramado fue de 10,396 barriles de crudo.
- k) La tubería de 34 pulgadas de diámetro y 4389.81 metros de longitud que permite la descarga de crudo desde los buques que arriban al referido terminal hacia tierra, cuenta con un distribuidor o *manifold* submarino (*Pipe Line End Manifold - PLEM*) que es una estructura ubicada en el medio acuático instalada al final de una tubería, lado de mar, y es usada para conectar, mediante un arreglo de reducciones y válvulas, la tubería rígida que yace en el lecho del mar, con tramos de tuberías flexibles que son izadas y conectadas a los buques amarrados en el terminal para que puedan descargar, a través de ellas, el crudo en dirección a los tanques de almacenamiento ubicados en tierra.
- l) El PLEM debe estar diseñado para soportar cargas y esfuerzos, cuando se iza y arría desde y hacia el fondo. Los ramales del PLEM requieren especial cuidado en su diseño, soldadura, monitoreo y mantenimiento, ya que están sometidos constantemente a presiones por el propio producto que fluye al interior, cambios de temperatura, oleaje, y los movimientos que puedan generar las mangueras flexibles que van conectadas al buque.

Operaciones de Respuesta

Un Plan de contingencia es un conjunto de normas y procedimientos generales basados en el análisis de riesgos frente a un siniestro, siendo su principal objetivo controlarlo y mitigarlo. Debe ser integral, multidisciplinario, multinivel y técnico.

Por otro lado, un Plan de emergencia es un conjunto de procedimientos y acciones tendientes a que las personas amenazadas por un peligro protejan su vida e integridad física. Su principal objetivo es cautelar la integridad del personal de las naves e instalaciones. Se compone de varios planes de contingencia o respuesta ante eventos específicos, como plan de evacuación, derrame de hidrocarburos, etc.

El 20 de enero del 2022, la Jefatura del Distrito de Capitanía 2 activó el “Plan Distrital de Contingencia para controlar y combatir derrames de hidrocarburos y otras sustancias contaminantes en el mar, ríos y lagos navegables”, mediante Resolución Jefatural N° 001-2022/MGP/DICAPI/JEDICAP-2, asumiendo como Órgano de Coordinación Distrital (OCD), la supervisión de las operaciones de contención, remoción, dispersión, limpieza y combate de la contaminación por el hidrocarburo derramado, conducentes a minimizar sus efectos. El OCD contó con el apoyo del Comité de Asesoramiento Técnico (CAT) conformado por un grupo de funcionarios, designados por las entidades públicas y privadas involucradas.

El 23 de enero, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas recibió la carta de ITOPF ofreciendo asistencia técnica para las operaciones de respuesta relacionadas con el derrame de crudo, y presentando a la Doctora Ángela Pinzón⁸, miembro del equipo de asesores técnicos de ITOPF, para participar como asesora en el CAT. Desde el 21 de enero hasta el 2 de mayo de 2022, ITOPF envió permanentemente y de forma alternada, cinco miembros de su equipo, los cuales se desempeñaron como asesores del CAT. El soporte y asesoramiento técnico de ITOPF fue invaluable y oportuno, contribuyendo efectivamente en la toma de decisiones del OCD durante el desarrollo del evento y las operaciones de respuesta.

El 28 de enero del 2022, mediante Resolución Jefatural N° 002-2022/MGP/DICAPI/JEDICAP-2, el Jefe del Distrito de Capitanías 2, nombró a los Oficiales Asesores del CAT, así como los Órganos de línea del OCD tales como el Organismo de Coordinación Local (OCL), el Coordinador en el Lugar del Derrame (CLD), el Grupo de Combate (GC), y el Grupo de Evaluación Científica (GEC); para el cumplimiento de las funciones del Plan Distrital de Contingencias.

De acuerdo con ITOPF, el reconocimiento aéreo representa un elemento importante en una respuesta eficaz para la mayoría de los derrames de hidrocarburos con el fin de evaluar la ubicación y extensión de la contaminación y verificar las previsiones del movimiento y destino de las mareas negras en el mar. El reconocimiento aéreo proporciona información para facilitar el despliegue y control de las operaciones en el mar, la oportuna protección de los emplazamientos a lo largo de las franjas costeras amenazadas y la preparación de los recursos para la limpieza de costas (ITOPF, 2024).

Asimismo, las barreras de contención se utilizan habitualmente para rodear y contener hidrocarburos derramados en el mar y para desviar su paso de recursos sensibles o hacia un punto de recolección. El éxito de las operaciones con barreras puede encontrarse limitado por el rápido esparcimiento de los hidrocarburos flotantes y los efectos de las corrientes, mareas, viento y olas. Un diseño eficaz de las barreras y una respuesta bien planificada y coordinada pueden reducir estos problemas, aunque en algunas circunstancias el uso de cualquier barrera podría resultar inapropiado (ITOPF, s/f).

Por otro lado, la llegada de hidrocarburos a la orilla puede ser la primera indicación de un siniestro de contaminación por hidrocarburos. En función de la cantidad y el tipo de hidrocarburos, es posible que sea necesario organizar una respuesta de limpieza para retirarlos y evitar que se

⁸ ITOPF, Staff Profiles, <https://www.itopf.org/in-action/staff-profiles/staff-detail/angela-pinzon/>

vuelvan a desplazar y afecten áreas sensibles próximas. La estimación fiable del alcance de la contaminación resulta fundamental para determinar la escala idónea de la operación de limpieza y organizar los recursos humanos y equipos adecuados para realizar los trabajos. Resulta difícil estimar con precisión la cantidad de hidrocarburos atrapados e incluso la identificación del tipo de hidrocarburos puede ser algo problemático, en especial si se han meteorizado considerablemente. (ITPF, 2014).

Se ha mencionado previamente que son funciones de la Autoridad Marítima Nacional, prevenir y combatir la contaminación, así como la protección del medio ambiente acuático. De la misma forma, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147 establece, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Artículo 12, inciso 7: Son funciones de la DICAPI, elaborar, actualizar y ejecutar, como Órgano Rector Nacional, el Plan Nacional de Contingencias para la Prevención, el Control y Combate de Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en el medio acuático y/o franja ribereña.
- b) Artículo 13, inciso 5: Son funciones de los Distritos de Capitanías, coordinar y controlar la ejecución de las actividades correspondientes al Plan Distrital de Contingencia para la Prevención, el Control y Combate de Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas.
- c) Artículo 14, Inciso 15: Son funciones de las Capitanías de Puerto, supervisar la ejecución de las acciones de respuesta contra la fuente del derrame de hidrocarburos u otras sustancias contaminantes. Activar y controlar la ejecución del Plan Local de Contingencia para la Prevención, el Control y Combate de Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas, en su jurisdicción. Coordinar con la jefatura del distrito de capitanía la activación del Plan Regional de Contingencia cuando se estime que los medios asignados al plan local resulten insuficientes frente a la magnitud del derrame.
- d) Artículo 15 Inciso 6: Son funciones de las Unidades Guardacostas, entre otras, participar en la ejecución del Plan Local, Regional o Nacional de Contingencia para la Prevención, el Control y Combate de Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas.
- e) Artículo 285.2: La Autoridad Marítima Nacional es el órgano rector nacional del Plan Nacional de Contingencias para la Prevención, el Control y Combate de Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas.
- f) Artículo 285.3: Los distritos de capitanía son los organismos de coordinación regional, que cuentan con planes de contingencia regionales para coordinar acciones con la capitanía de

puerto de su jurisdicción, interactuando ante incidentes de contaminación. Estos planes se activan a requerimiento de la capitanía de puerto en cuya jurisdicción se haya ocasionado el incidente.

- g) Artículo 285.4: Las capitanías de puerto son los organismos de coordinación local, cuentan con sus respectivos planes de contingencia locales, integrando en los mismos los planes de contingencia operacionales de las empresas que operen instalaciones acuáticas susceptibles de ocasionar derrames de hidrocarburos u otras sustancias nocivas en el mar, ríos y lagos navegables. El Plan Local de Contingencia se activa a requerimiento de la empresa causante del derrame.

En ese sentido, el siguiente cuadro muestra el marco legal existente de la Autoridad Marítima Nacional, al momento del derrame, en lo referente a Planes de Contingencia y publicaciones doctrinarias:

Tabla 2

Planes de contingencia para controlar derrames de petróleo y otras sustancias y documentos doctrinarios

Plan	Norma Legal	Fecha
Plan Nacional de Contingencia para controlar y combatir derrames de petróleo y otras sustancias nocivas.	Decreto Supremo N° 051-DE/MGP ⁹	02 agosto 1993
Plan Distrital de Contingencia para controlar y combatir derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas contaminantes en el mar, ríos y lagos navegables, de la jurisdicción del Distrito de Capitanías 2.	Resolución Directoral N° 036-2022/MGP/DICAPI ¹⁰	12 enero 2022
Plan Local de Contingencia para controlar y combatir derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas contaminantes en el mar, lagos y ríos navegables, de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto del Callao.	Resolución Directoral N° 821- 2021/MGP/DICAPI ¹¹	01 diciembre 2021

⁹ Plan Nacional de Contingencia para controlar y combatir derrames de petróleo y otras sustancias nocivas, <https://www.dicapi.mil.pe/storage/rules/0uwB0R1v1644532976.pdf>

¹⁰ Plan Distrital de Contingencia para controlar y combatir derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas contaminantes en el mar, ríos y lagos navegables, de la jurisdicción del Distrito de Capitanías 2, <https://www.dicapi.mil.pe/storage/resolutions/036.pdf>

¹¹ Plan Local de Contingencia para controlar y combatir derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas contaminantes en el mar, lagos y ríos navegables, de la jurisdicción de la Capitanía de Puerto del Callao, <https://www.dicapi.mil.pe/storage/resolutions/jB10IFgJ1639781171.pdf>

Doctrina de Operaciones de Respuesta ante Derrame de Hidrocarburos y otras Sustancias Contaminantes (DOCONT-21603)	Resolución Directoral N° 369- 2021/MGP/DICAPI	28 mayo 2021
Manual de Procedimientos de Repuesta ante Derrame de Hidrocarburos y otras Sustancias Contaminantes (MAPROCONT-23503)	Resolución Directoral N° 370- 2021/MGP/DICAPI	28 mayo 2021

El Plan Local de Contingencia, es un documento que establece una estrategia de respuesta para atender un derrame accidental, definiendo las responsabilidades de las entidades y personas que intervienen en la operación, proveyendo información básica sobre posibles áreas afectadas y los recursos susceptibles de sufrir las consecuencias de la contaminación y estableciendo vías de acción para hacer frente al derrame, de manera que permita racionalizar el empleo del personal, equipos y material disponibles.

En el ámbito jurisdiccional, el desarrollo de los respectivos Planes Locales de Contingencia, permiten fortalecer e implementar las acciones operativas con la cooperación de las Capitanías de Puerto pertenecientes a los diferentes Distritos de Capitanías para prevenir y enfrentar derrames de gran magnitud, como parte del Plan de Acción Distrital de Contingencia y del Plan Nacional de Contingencia, para controlar y combatir derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas al mar, ríos y lagos navegables.

Asimismo, los buques petroleros de Arqueo Bruto superior a 150 y todos los buques no petroleros de Arqueo Bruto superior a 400, llevarán a bordo un Plan de Emergencia en caso de contaminación por hidrocarburos (SOPEP), aprobado por la Administración de su bandera, en cumplimiento de la Regla 37 del Anexo I del Convenio MARPOL¹².

Además, de conformidad con el Artículo 275 “Medios de respuesta”, del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2014, establece que toda nave, instalación acuática o artefacto naval en general que realice actividades acuáticas debe contar con medios y equipos de respuesta, contención y mitigación de derrames para ser utilizados en el medio acuático, cuyas características sean acordes al área donde esta realice sus actividades.

Dichos medios y equipos forman parte del plan de contingencia local, distrital o nacional, según corresponda y deben ser utilizados sin que medie orden expresa de la Autoridad Marítima Nacional cuando ocurran incidentes o accidentes que afecten la protección del medio ambiente

¹² Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973 – Organización Marítima Internacional, Londres.

acuático. En este caso, el Plan de Contingencia en caso de derrame de hidrocarburos al mar de RELAPASAA de fecha 25 de enero del 2019, aprobado mediante Resolución de Capitanía N° 167-2019 de fecha 25 de junio del 2019, donde se detallan las acciones de respuesta, responsabilidades, organización, medios disponibles, evaluación de riesgos, entre otros aspectos, correspondientes al terminal multiboyas N° 2.

En adición, la Comandancia de Operaciones Guardacostas participa prestando apoyo de forma transversal en todos los niveles de respuesta destinando Unidades Guardacostas para acciones de respuesta ante un derrame de hidrocarburos, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 6.3 del Reglamento del Decreto Legislativo N 1147.

El siguiente cuadro esquematiza lo descrito en los párrafos precedentes:

Tabla 3

Responsabilidades de los planes de contingencia

Nivel	Plan	Responsable	Apoyo
1	Plan de Emergencia a Bordo	Buque	Comandancia de Operaciones Guardacostas con Unidades Guardacostas
2	Plan de Contingencia de la Instalación Portuaria	Instalación Portuaria	
3	Plan Local de Contingencia	Capitanía de Puerto	
4	Plan Distrital de Contingencia	Distrito de Capitanía	
5	Plan Nacional de Contingencia	Dirección General de Capitanías y Guardacostas	

Después del derrame, el crudo se desplazó hacia el norte siguiendo la dirección de la corriente costera, y quedó varado en las costas en una extensión de 50 km al norte del lugar del incidente aproximadamente. El área impactada se ubica dentro de las regiones de Lima y Callao, abarcando en los distritos de Callao, Ventanilla, Santa Rosa, Ancón, Aucallama y Chancay. El siguiente mapa es ilustrativo.

Figura 2

Zonas costeras afectadas por el derrame



Nota: Tomado de OCHA/PNUMA (2022).¹³

La imagen siguiente muestra una vista aérea donde se acumuló gran cantidad del crudo derramado. Los vuelos de exploración iniciales se realizaron con algunos representantes de organismos internacionales.

Figura 3

Vista aérea de la Ensenada Cavero en Ventanilla con crudo derramado



Nota. Imagen tomada el 25 de enero del 2022

¹³ Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

A partir del 20 de enero del 2022, como parte de las operaciones de respuesta ante el derrame, se dispuso la participación del Personal Naval en labores de supervisión y apoyo inicial a las operaciones de limpieza en las playas afectadas, llevándose a cabo acciones de supervisión de los trabajos de limpieza de las zonas afectadas mediante inspecciones aéreas, marítimas y terrestres, así como reuniones de los diferentes Grupos, en las cuales participaron autoridades y representantes de organismos nacionales e internacionales, de acuerdo a los datos de los primeros 90 días, del cuadro siguiente:

Tabla 4

Reuniones, inspecciones y vuelos de trabajo

Acción	Descripción		Cantidad
Reuniones del Comité de Asesoramiento Técnico (CAT)	Entidades Públicas		06
	- MINAM - OSINERGMIN - INDECI - IMARPE - APN - OEFA - ANA - SANIPES - RNSIPG - SERNANP - DIRESA	- PCM - CONIDA - Municipalidades del Callao, Ancón, Ventanilla, Santa Rosa, Aucallama y Chancay - Gobiernos Regionales de Lima y del Callao - Ministerio Público a través de la FEMA	
	Empresas privadas: - DPW - APM Terminals - Petrolera Transoceánica - RELAPASAA	Organismos Internacionales: - ITOPF - U.S. Coast Guard - NOAA - OMI - CEDRE	
Reuniones del Grupo Científico del CAT	Entidades Públicas - MINAM - IMARPE	Empresas privadas: - RELAPASAA	07
Inspecciones de supervisión conjuntas a las playas del Grupo Científico del CAT	- OEFA - ANA - SANIPES - RNSIIPG - SERNANP - DIGESA	Organismos Internacionales: - ITOPF	18 terrestres
			05 marítimas
Vuelos de Exploración y Supervisión	- Aeronaves MGP: 09 - Aeronaves FAP: 02 - Aeronaves EP: 01		12
Inspecciones Sub Acuáticas	- Buzos de la MGP		05
Supervisión diaria de los trabajos en las playas	- Reuniones a 0830 horas y a 1800 horas en el Centro de Emergencia en REPSOL		Hasta el 15 de abril del 2022

Nota: Con información de la Jefatura del Distrito de Capitanía 2.

La cantidad de horas trabajadas por el Personal Naval participante en las operaciones de respuesta ante el derrame ascendieron a 43,757 horas-hombre.

Las estadísticas de ITOPF demuestran que la mayoría de los derrames de hidrocarburos procedentes de buques se producen cerca de la costa. Las acciones que se emprendan para evitar que los hidrocarburos lleguen a las costas podrían ofrecer resultados parcialmente satisfactorios porque, normalmente, las actividades de lucha contra los hidrocarburos flotantes presentan limitaciones por el tiempo, las condiciones climáticas u otras restricciones. Cuando los hidrocarburos lleguen a la costa, puede requerirse un esfuerzo considerable para limpiar las áreas afectadas. Por lo tanto, resulta fundamental incluir medidas integrales y bien ensayadas para la limpieza de costas en los planes de contingencia. Las técnicas disponibles para la limpieza de costas son relativamente sencillas y normalmente no requieren equipos especializados. Sin embargo, los daños provocados por los propios hidrocarburos pueden verse agravados por la aplicación de técnicas inapropiadas y una organización inadecuada. (ITOPF, 2011).

La imagen siguiente muestra una fotografía aérea de las operaciones de contención del hidrocarburo derramado utilizando barreras de contención y skimmers, en el lugar del incidente:

Figura 4

Imagen tomada durante operaciones de contención de hidrocarburo derramado



Nota. Fotografía tomada el 25 de enero del 2022

Los materiales adsorbentes¹⁴ permiten retirar hidrocarburos en situaciones que no resultan adecuadas para otras técnicas y, por lo tanto, pueden proporcionar un recurso útil en la respuesta a un derrame de hidrocarburos. Sin embargo, los adsorbentes deben emplearse con moderación para minimizar problemas secundarios, concretamente al crear cantidades excesivas de desechos que podrían aumentar considerablemente el costo de una operación de respuesta. Los tipos de adsorbentes y cómo emplearlos correctamente en una respuesta deben de combinarse con el uso de barreras, el uso de skimmers, técnicas de limpieza de costas y eliminación de hidrocarburos y otros tipos de desechos. (ITOPF, 2012).

En la imagen podemos observar el tendido en la orilla de bandas adsorbentes oleofílicas, con la finalidad de adsorber el hidrocarburo derramado en la zona de la playa Cavero en Ventanilla:

Figura 5

Tendido de bandas adsorbentes oleofílicas



Nota. Fotografía tomada el 19 de enero del 2022. Archivo de la Dirección de Información de la Marina

¹⁴ Un adsorbente es un sólido que tiene la capacidad de retener sobre su superficie un componente presente en corrientes líquidas o gaseosas. Se caracterizan por una alta superficie específica y por su inercia química frente al medio en el que se van a utilizar. La adsorción es un proceso por el cual átomos, iones o moléculas son atrapadas o retenidas en la superficie de un material, en contraposición a la absorción, que es un fenómeno de volumen. Tiene numerosas aplicaciones a nivel de remediación medioambiental. https://es.wikipedia.org/wiki/Agente_adsorbente

Implementación del Plan Post Declaratoria de Emergencia Ambiental en la Zona Marino Costera

La Resolución Ministerial N° 021-2022-MINAM de fecha 21 de enero del 2022, modificada por Resolución Ministerial N° 042-2022-MINAM de fecha 11 de febrero del 2022, establece la Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA) en el área geográfica que comprende la Zona Marino Costera (ZMC) por 90 días hábiles, y se aprueba el Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo para la atención de a emergencia ambiental. Luego se prorrogó por el plazo de noventa (90) días hábiles, a partir del 2 de junio de 2022. Se encontró vigente hasta el 18 de octubre de 2022, plazo en el cual se ejecutaron acciones de atención inmediata, contenidas en el Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 28804, se elaboró un Plan de Manejo Ambiental de mediano y largo plazo, denominado "*Plan Post Declaratoria de Emergencia Ambiental en la Zona Marino Costera*" (Plan Post DEA ZMC). El objetivo del Plan Post DEA ZMC es implementar medidas interinstitucionales para el seguimiento de las acciones de rehabilitación y recuperación ambiental de la zona marino costera afectada por el derrame de hidrocarburos, en virtud a la magnitud de los efectos generados por el evento que originó la DEA; y como consecuencia la aprobación e implementación del Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo;

La Resolución Ministerial N° 101-2023-MINAM¹⁵, de fecha 17 de marzo de 2023, estableció los objetivos, actividades, responsables y plazos, relacionados al Plan Post DEA ZMC. Asimismo, la implementación del Plan Post DEA ZMC, está a cargo de las entidades públicas involucradas en su cumplimiento, en coordinación con las autoridades locales.

Para el caso de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas – Autoridad Marítima Nacional, las actividades a dar cumplimiento fueron las siguientes:

¹⁵ Resolución Ministerial N.º 101-2023-MINAM, Plan Post DEA ZMC, <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/4011986-101-2023-minam>

Tabla 5*Actividades de la Autoridad Marítima Nacional*

N°	Actividades	Unidad de Medida/Indicador	Medio de verificación
1	Fortalecimiento del Comité de Asesoramiento Técnico (CAT) para apoyo en planes de contingencia por derrames de hidrocarburos	Número de capacitaciones	Informe
2	Elaboración de la propuesta de actualización y/o modificación del Plan Nacional de Contingencia para controlar y combatir oportuna y articuladamente los derrames de petróleo y otras sustancias nocivas.	Número de planes	Plan Nacional de Contingencia actualizado
3	Realización de simulacros de activación de Plan Local de Contingencia, liderado por la DICAPI.	Número de simulacros	Informes
4	Patrullaje de las zonas marino costeras afectadas	Número de patrullajes	Informe

Nota. Con datos del Ministerio del Ambiente - MINAM

La DICAPI dio cumplimiento a las actividades encomendadas con las siguientes acciones:

1. Fortalecimiento del Comité de Asesoramiento Técnico - CAT para apoyo en planes de contingencia por derrames de hidrocarburos:
 - a) Realización de un Taller Técnico y de reclamaciones por contaminación por hidrocarburos, dictado por representantes de ITOPF y FIDAC
 - b) Participación en un curso de control de derrames de hidrocarburos y mercancías peligrosas, nivel operador, realizado en La Escuela Nacional Superior de Salvamento y Buceo de la Prefectura Naval Argentina.
 - c) Participación en un Taller de “Componentes Críticos en el Proceso de Activación de Segunda Respuesta a Derrame de Hidrocarburos”, organizado por la Empresa L’AMOR, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria SENASA y del OEFA

- d) La Capitanía de Puerto de Chancay realizó el 27 setiembre 2023 una reunión del CAT, sobre “Efectos Negativos del Derrame de Hidrocarburos en las Playas del Ovalo y el Cascajo”, con la participación de la OEFA, los representantes de las Municipalidades Distritales de Aucallama, Chancay, representante de IMARPE y de las empresas pesqueras de COPEINCA, Caral y Austral Group.
2. Elaboración de la propuesta de actualización y/o modificación del Plan Nacional de Contingencia para controlar y combatir oportuna y articuladamente los derrames de petróleo y otras sustancias nocivas:
 - a) El 24 de noviembre del 2023 se elevó al Ministerio de Defensa, el Proyecto de Plan Nacional de Contingencias para controlar y mitigar el derrame de hidrocarburos y otras sustancias nocivas en el mar, ríos y lagos navegables, con la inclusión de las observaciones finales de todos los sectores involucrados.
 3. Realización de simulacros de activación de Plan Local de Contingencia, liderado por la DICAPI:
 - a) El 25 y 27 de abril del 2023 se realizaron en las jurisdicciones de las Capitanías de Puerto del Callao y Chancay, simulacros de derrames de hidrocarburos. Se activaron sus respectivos planes locales de contingencia
 - b) Ejercicio de derrame de hidrocarburos, organizado por la empresa Clean Pacific, realizado en La Punta – Callao, contando con la presencia de los miembros del CAT, agencias marítimas, Capitanía de Puerto del Callao, la APN, Defensa Civil, Municipalidad de La Punta, y Empresas Aseguradoras Marítimas, representante de IMARPE y de las empresas pesqueras de COPEINCA, Caral y Austral Group.
 4. Patrullaje de las zonas marino costeras afectadas:
 - a) Se realizaron patrullajes vía terrestre, marítima y aérea (con drones) en las zonas marino costeras afectadas por el derrame de hidrocarburos en las playas de Ventanilla, Ancón y Chancay.
 - b) Se realizó el primer monitoreo participativo de la calidad del agua superficial en 25 playas afectadas por el derrame de hidrocarburo, de Ventanilla a Chancay, las cuales fueron supervisadas por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA). En el monitoreo, establecido en el Plan Post DEA ZMC, participaron la DICAPI, la Municipalidad Distrital de Chancay, entre otros autoridades locales y distritales.

El siguiente cuadro muestra en resumen las acciones realizadas por la Marina de Guerra del Perú para la implementación del Plan Post DEA ZMC:

Tabla 6

Acciones para la implementación del Plan Post DEA ZMC

Acciones realizadas	Medio	Cantidad desde el derrame (incluye el Plan Post DEA ZMC)
Fortalecimiento del Comité de Asesoramiento Técnico (CAT)	Talleres Técnicos y Capacitaciones	15
	Reuniones del CAT	24
Actualización del Plan Nacional de Contingencia	En proceso de aprobación	01
Simulacros de activación de Plan Local de Contingencia	En las jurisdicciones de las Capitanías de Puerto del Callao y Chancay	03
Patrullaje de las zonas marino costeras afectadas	Vuelos de Exploración y Supervisión	15
	Verificación de información de CONIDA	02
	Supervisión Marítima	23
	Supervisión Terrestre	60
	Supervisión Sub Acuática con Buzos	05

Nota. Con datos de la Jefatura del Distrito de Capitanía.

De acuerdo con el Reporte N° 00011-2023-OEFA/DEAM-STEAC de fecha 03 de octubre 2023, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), se confirma el estado saludable del agua en las 25 playas que fueron afectadas por el derrame de enero de 2022. Se indica que el agua analizada en la totalidad de dichas playas se encuentra dentro de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) establecidos, afirmando lo siguiente: *“Respecto al agua superficial de mar, se evidenció que en los 25 puntos de muestreo de agua superficial de mar de la zona marino costera evaluada, los resultados no superaron los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para*

agua en los parámetros de hidrocarburos totales del petróleo, hidrocarburos totales del petróleo (fracción aromática) e hidrocarburos aromáticos policíclicos”.

Asimismo, en cuanto a la arena (sedimento), el informe del OEFA concluye que 23 playas se encuentran aptas y 2 tienen presencia de hidrocarburos por encima de los niveles establecidos (Playa Grande 1, en el distrito de Santa Rosa, y Playa D’Onofrio en Ancón).

No obstante, mediante Memorando Técnico Complementario N° 11 de fecha 08 de noviembre de 2023, RELAPASAA reportó al OEFA nuevos resultados de análisis *Fingerprint* de diez (10) muestras tomadas como parte de las actividades de monitoreo. A la fecha, cuentan con 122 resultados de análisis físico-químicos que comprueban que diversos hallazgos de hidrocarburos en la zona costera no tienen compatibilidad con el crudo derramado el 15 de enero de 2022, por lo que los hallazgos provendrían de otras actividades industriales y económicas de la zona, provenientes de fuentes como lubricantes y combustibles de embarcaciones, residuos de desagües industriales y otras malas prácticas.

Por otro lado, por medio del Informe Técnico N° 0018-2023-ANA-AAA.CF/PMO de fecha 11 de julio de 2023; la Autoridad Nacional del Agua (ANA) establece que la totalidad de muestras de agua analizadas en las 25 playas de la zona del derrame se encuentran aptas en cuanto a presencia de hidrocarburos, en tanto que los valores resultantes se encuentran por debajo del nivel de cuantificación.

Análisis

De acuerdo con los datos estadísticos de la Autoridad Portuaria Nacional (2024), el movimiento de buques tanqueros que descargaron hidrocarburos en puertos del Perú se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 7

Movimiento de buques tanqueros que descargaron hidrocarburos en puertos del Perú

Año	Buques Tanqueros	Descarga Crudo (Ton)
2019	1,710	32,022,018
2020	1,440	26,865,753
2021	1,549	28,759,353
2022	1,598	21,066,110
Total:	7,674	108,713,234

Nota. Con datos de la Autoridad Portuaria Nacional.

Se puede apreciar que la cantidad de naves que ingresan a puertos peruanos en los últimos 4 años a descargar principalmente crudo, superan las 130 naves mensuales, con un movimiento de crudo como carga de 2 millones de toneladas al mes en promedio; lo cual es un riesgo latente de posibles derrames de hidrocarburos, ya sea por causas operacionales o siniestros marítimos.

Los Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos (FIDAC)¹⁶ facilitan indemnización económica con relación a los daños ocasionados por la contaminación por hidrocarburos que se producen en sus Estados Miembros, resultantes de los derrames de hidrocarburos persistentes procedentes de petroleros.

El marco del régimen estaba constituido por el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969 (CLC 69) y el Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos, 1971 (FUND 71). Con el paso del tiempo, se hizo manifiesta la necesidad de incrementar la cuantía de indemnización disponible para los siniestros importantes y de ampliar el ámbito de aplicación del régimen. Esto resultó en dos nuevos instrumentos; el Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 (CLC 92) y el Convenio del Fondo de 1992 (FUND 92).

De acuerdo con los FIDAC (2022), las ventajas para un Estado de constituirse en Parte en el Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y el Convenio del Fondo de 1992 pueden resumirse del siguiente modo:

- Si se produce un siniestro de contaminación en el que interviene un buque tanque, se dispone de indemnización para los Gobiernos u otras autoridades que hayan realizado gastos en operaciones de limpieza o en medidas preventivas y para los organismos privados y particulares que hayan sufrido daños por la contaminación.
- Por ejemplo, los pescadores cuyas redes hayan quedado impregnadas por hidrocarburos tienen derecho a indemnización, y también se indemnizará por pérdida de ingresos a hoteleros en lugares de veraneo situados en la costa y a pescadores. Se procede así con independencia del pabellón del buque tanque, el dueño de los hidrocarburos o el lugar en que ocurrió el siniestro, siempre que los daños se produzcan en un Estado Parte.

El Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y el Convenio del Fondo de 1992 proporcionan un ámbito de aplicación más amplio respecto de varios puntos y límites de indemnización mucho mayores que los Convenios en sus versiones originales.

¹⁶ <https://iopcfunds.org/es/acerca-de-los-fidac/>

Al momento del derrame, y hasta la fecha, el Perú es parte de los siguientes convenios internacionales para la prevención de la contaminación del medio marino, así como convenios internacionales para la respuesta ante estos eventos, y responsabilidad civil por daños causados por la contaminación del mar por hidrocarburos:

Tabla 8

Convenios internacionales para la prevención de la contaminación del medio marino

Prevención	Respuesta		Responsabilidad Civil								
	OPRC 90	OPRC-HNS Protocol	CLC	CLC	CLC	FUND	FUND	FUND	HN	HN	BUNKE
MARPOL Anexo I y II			69	76	92	76	92	Prot 2003	S 96	S 201	RS
										0	

Nota. Con datos de la Organización Marítima Internacional¹⁷.

De acuerdo con el Artículo V del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 (FIDAC 1992), el propietario de un buque tendrá derecho a limitar la responsabilidad que le corresponda en virtud del Convenio, respecto de cada suceso, a una cuantía total que se calculará del modo siguiente:

- a) 4,510,000 unidades de cuenta para buques cuyo arqueo bruto no exceda de 5000 unidades de arqueo;
- b) para buques cuyo arqueo exceda del arriba indicado, por cada unidad de arqueo bruto adicional se sumarán 631 unidades de cuenta a la cantidad mencionada en el subpárrafo a); si bien la cantidad total no excederá en ningún caso de 89 770 000 unidades de cuenta

Asimismo, la unidad de su cuenta a que se hace referencia es el Derecho Especial de Giro (DEG), tal como éste ha sido definido por el Fondo Monetario Internacional.

En este sentido, el Buque Tanquero Petrolero “MARE DORICUM”, debido a su Arqueo Bruto (AB) de 81,499, le correspondía un límite de responsabilidad civil de acuerdo con el siguiente cálculo:

- Primeros 5,000 AB: 4,510,000 DEG
- Sigüientes 76,499 AB: 48,270,869 DEG (631 DEG por cada Unidad de AB)
- Total 81,499 AB: 52,780,869 DEG

Para el 24 de enero del 2022, el valor de cada Derecho Especial de Giro (DEG), de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2022), era de \$1.40091 dólares americanos. En este sentido, el

¹⁷ <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/StatusOfConventions.aspx>

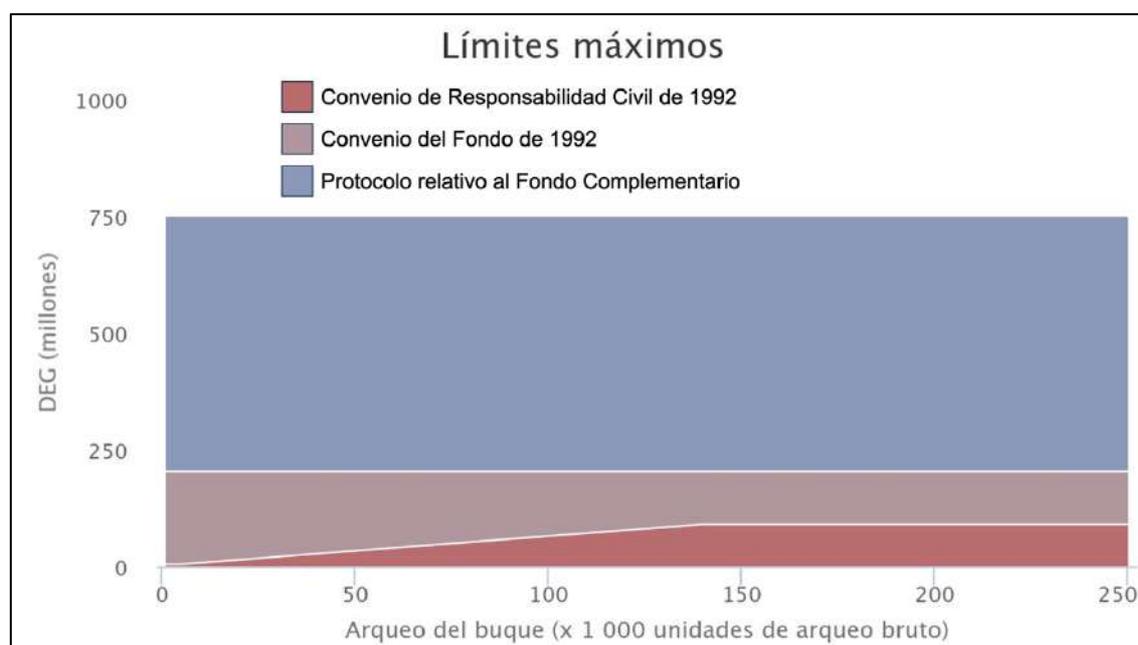
límite de responsabilidad civil se calcula multiplicando los 52,780,869 DEG resultantes del Arque Bruto de la nave, por \$1.400910, dando un límite máximo de responsabilidad civil por un total de \$73,941,247.19 dólares americanos.

El 26 de enero del 2022, la Agencia Marítima TRANSTOTAL S.A., presentó una carta de garantía del Standard Club N° 5S/21/290182/0 de fecha 26 de enero del 2022, por un monto de \$ 73,942,580.56 dólares americanos, a nombre de la MGP – DICAPI, concordante con el CLC 92. A pesar de ello, a solicitud del Ministerio Público el Poder Judicial, a través del Juzgado de Investigación Preparatoria Transitorio de Ventanilla, dispuso la incautación del “MARE DORICUM”, desde el 28 de enero del 2022. El buque permanece fondeado en la bahía del Callao hasta la fecha.

El gráfico siguiente muestra la gran diferencia que existe entre los límites máximos de responsabilidad civil, con el actual régimen internacional de indemnización:

Figura 6

Límites máximos de responsabilidad civil de los convenios de responsabilidad civil 1992



Nota. Tomado de los Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (1992).

La indemnización de daños ocasionados por derrames procedentes de petroleros se rige por un régimen internacional elaborado bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI). El Convenio del Fondo de 1992 y el Protocolo relativo al Fondo Complementario permiten una mayor indemnización por responsabilidad civil en caso de derrames de hidrocarburos como

carga. El Perú no es Estado parte de estos convenios, lo cual es una desventaja ya que dichos convenios facilitan la indemnización a los damnificados que no obtienen una indemnización íntegra en virtud del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992.

En resumen, el pago de las indemnizaciones del régimen del Convenio del Fondo de 1992 y del Protocolo relativo al Fondo Complementario son las siguientes:

- Cuando los daños exceden la responsabilidad del propietario del buque según estipula el CLC 92.
- Cuando el propietario del buque no tiene capacidad financiera para cumplir con sus obligaciones.
- Cuando no hay responsabilidad según el CLC 92.
- La indemnización máxima es de 203 millones de DEG (US\$ 284 millones) para el Convenio del Fondo de 1992, y de 750 millones de DEG (US\$ 1050 millones) para el Protocolo relativo al Fondo Complementario, incluida la indemnización correspondiente al CLC 92.

De otro lado, existe otro régimen de responsabilidad civil, del cual el Perú no es Estado parte, determinado por el Convenio Internacional sobre la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos por combustible de los buques (BUNKERS), en el que el propietario del buque es objetivamente responsable de los daños causados por la contaminación, así como del costo de la adopción de medidas preventivas para prevenir dichos daños; sin embargo, esta responsabilidad no es exclusiva ni excluyente. El Convenio BUNKERS prescribe que el propietario registral, el fletador a casco desnudo, el gestor naval y el armador son responsables solidarios de las indemnizaciones derivadas de los daños causados. Los daños tienen que haber sido causados por hidrocarburos o lubricantes utilizados para la propulsión del buque (en tanques a bordo), o por aquellos a bordo que fueren a utilizarse para tal fin.

La indemnización de los daños causados por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (HNS), está regida por el Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas de 1996 y su Protocolo del 2010 (FIDAC, s/f). Tiene como finalidad garantizar el pago con prontitud de una indemnización adecuada y efectiva de los daños personales y materiales; los costes de limpieza y de restauración; y los perjuicios económicos derivados del transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.

Otro instrumento del que el Perú si es Estado parte, es el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990 (OPRC). El Convenio OPRC establece un marco que busca facilitar la cooperación y la asistencia mutua para la preparación y respuesta ante sucesos importantes de contaminación por hidrocarburos. Requiere que

los Estados planifiquen y se preparen mediante la elaboración de sistemas nacionales para la lucha contra la contaminación en sus respectivos países y mediante el mantenimiento de la capacidad y los recursos adecuados para hacer frente a la contaminación.

Sin embargo, el Perú tampoco es Estado parte del Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, 2000 (Protocolo OPRC HNS) que amplía este marco normativo para abordar los sucesos de contaminación relacionados con sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, es decir, productos químicos.

Los Estados Parte en el Convenio OPRC y del Protocolo OPRC HNS, están obligados a establecer un sistema nacional para responder a los sucesos de contaminación por hidrocarburos y por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, que incluya una autoridad nacional designada, un punto nacional de contacto operativo y un plan nacional para contingencias.

Conclusiones y Sanciones de la Capitanía de Puerto del Callao

La Resolución de la Capitanía de Puerto del Callao, RC N° 070-2023 MGP/CAPICALA/M concluyó lo siguiente:

1. Las condiciones océano-meteorológicas, (condiciones del mar y viento), el 15 de enero del 2022 fueron normales, éstas permitían la normal operación del buque “MARE DORICUM” en el terminal multiboyas N° 2 de RELAPASAA. No se presentaron oleajes anómalos en el referido terminal.
2. El buque tanque "MARE DORICUM", cuyo peso muerto es 158,319 toneladas, no debió ingresar al terminal multiboyas N° 2 de RELAPASAA, ya que el Estudio de Maniobra aprobado, señala como límite máximo para ingreso a sus instalaciones, a buques de hasta 150,000 toneladas de peso muerto.
3. Uno de los prácticos marítimos no contaba con su título refrendado, participando en la maniobra sin título vigente.
4. Los prácticos marítimos no permanecieron a bordo, sino que se desembarcaron al término de la maniobra de amare del buque. El Capitán del B/T “MARE DORICUM” debió exigir la permanencia a bordo de su nave de los prácticos marítimos hasta su desamarre al término de las operaciones comerciales. Las Loading Master tampoco lo exigieron.
5. No permanecieron en el área los remolcadores necesarios, según lo dispuesto en el que el Estudio de Maniobra aprobado.

6. No se desplegaron en el mar, previo a la descarga, barreras de contención para prevenir la contaminación en caso de derrames de hidrocarburos.
7. La Loading Master ni el Capitán pararon la descarga cuando se tuvo conocimiento de la rotura del cabo, ni durante el largo periodo que tomó su reemplazo.
8. Ambas Loading Master, tenían una deficiente capacidad técnica para desempeñarse como tales, así como una limitada capacidad para comunicarse con la tripulación del buque.
9. El personal de RELAPASAA efectuó una deficiente evaluación inicial respecto de la cantidad de barriles de petróleo derramados, lo que originó que no se adoptaran las acciones necesarias para contener y combatir el derrame producido, limitando las acciones de primera respuesta que correspondían.
10. RELAPASAA incumplió con lo establecido en su Plan de Contingencia en caso de derrame de hidrocarburos al mar, al evidenciarse que personal que labora para la misma y que observó inicialmente el derrame, no avisó de la manera más rápida a la Loading Master o persona alguna del buque sobre dicha ocurrencia.
11. En las manifestaciones brindadas por el Capitán del B/T “MARE DORICUM”, quedaron en evidencia contradicciones y falsedades, en el primer caso respecto a las condiciones del estado del mar y en el segundo a la existencia de las grabaciones de video existentes.

Finalmente, la Resolución de la Capitanía de Puerto del Callao, RC N° 070-2023 MGP/CAPICALA/M resolvió lo siguiente:

1. Declarar que el 15 de enero del 2022, cuando el B/T “MARE DORICUM” realizaba la descarga de crudo en el terminal multiboyas N° 2 RELAPASAA, se produjo una fuerte tracción hacia arriba de los dos trenes de mangueras flexibles sobre las respectivas tuberías de conexión al PLEM, desgarrando gradualmente la unión soldada de las dos tuberías de 20 pulgadas que conectan a los dos trenes de mangas con el PLEM, ruptura que ocasionó el derrame de 13,907.64 barriles de crudo.
2. Determinar que la causa del siniestro tuvo su origen cuando se produjo la rotura de uno de los cabos de amarre del B/T “MARE DORICUM”, debido a la tensión constante y en aumento a la que se encontraba sometido, situación no fue advertida por la tripulación, ni por la Loading Master a bordo de la nave. RELAPASAA no dispuso, informó o solicitó que los prácticos marítimos permanecieran a bordo durante su permanecía en el amarradero, lo cual hubiera permitido asesorar al Capitán sobre el comportamiento de la nave amarrada y sus amarras; de la misma manera, RELAPASAA no dispuso, informó o solicitó la permanencia de un

remolcador a órdenes del práctico de guardia para la atención de cualquier emergencia del buque durante el tiempo que permanecía amarrado a boyas; producido el siniestro, el sistema de detección de derrames de hidrocarburos de RELAPASAA no se activó a pesar de encontrarse operativo.

3. Responsabilizar solidariamente de los daños ocasionados por el siniestro, a la empresa FRATELLI D'AMICO ARMATOR SPA propietaria del B/T "MARE DORICUM", así como a la empresa RELAPASAA propietaria de la instalación portuaria de la Refinería La Pampilla.
4. Sancionar solidariamente a la empresa FRATELLI D'AMICO ARMATOR SPA y a la empresa RELAPASAA con una multa equivalente a 2,636.246 UIT, por infracción muy grave, al haber ocasionado el vertido de 13,907.64 barriles de hidrocarburo en el medio acuático.
5. Sancionar a los Prácticos Marítimos con una suspensión de 180 días calendario por la infracción muy grave de no cumplir con las instrucciones del estudio de maniobras.
6. Declarar que, una vez ocurrido el derrame de hidrocarburo, RELAPASAA no actuó con la debida diligencia y fue deficiente en la evaluación y reporte inicial de lo sucedido.
7. Sancionar a la empresa RELAPASAA, con una multa equivalente a 1000 UIT, por infracción muy grave al no contar con medios y equipos de respuesta para la contención y mitigación de un derrame, conforme lo prescribe su Plan de Contingencia.
8. Declarar que, el B/T "MARE DORICUM" no actuó con la debida diligencia y fue deficiente en la verificación del cumplimiento de las medidas de prevención, respecto del normal funcionamiento del equipamiento, operación y seguridad, establecidas para lograr su máxima seguridad, eficiencia y protección del medio ambiente acuático.
9. Sancionar a la empresa FRATELLI D'AMICO ARMATORI SPA, con una multa equivalente a 1000 UIT, por infracción muy grave al no disponer medidas de prevención relativas a lograr su máxima seguridad, eficiencia y protección del medio ambiente acuático.
10. Los costos de los daños provocados por el derrame, incluyendo las reclamaciones de terceros, se determinarán una vez concluida la ejecución del Plan Post DEA ZMC del MINAM, teniendo en cuenta que aún persiste la afectación en la zona donde se declaró la emergencia ambiental

Ejemplo de otras Administraciones

A manera de ejemplo de cómo funcionan otras administraciones en casos de desastres similares, explicaré el modelo utilizado en el Reino Unido en el cual el SOSREP, o *'Representante del Secretario de Estado para el Salvamento Marítimo e Intervención'*, es un funcionario público designado para supervisar la respuesta a los siniestros que ocurran en el Reino Unido, con el fin de reducir el impacto ambiental y el costo financiero de los desastres marítimos. Aunque es designado por el gobierno, el SOSREP es independiente e imparcial. El SOSREP tiene amplios poderes que incluyen:

- a) Responsabilidad general de monitorear la respuesta en incidentes en alta mar (incluidos los siniestros de embarcaciones) donde existe riesgo de contaminación.
- b) Puede tomar el control de la gestión de incidentes si se considera que es de interés para el Reino Unido.
- c) Puede ejercer poderes de intervención, es decir, puede intervenir si la propuesta de limpieza o respuesta a incidentes no se considera de interés público y también puede ofrecer puertos de refugio a buques en peligro.

Responder a las emergencias marítimas nacionales es una parte esencial de las Autoridades Marítimas, no sólo para salvar vidas en el mar, sino también para prevenir daños ambientales. Esta respuesta se fortaleció gracias a la creación hace casi 25 años del SOSREP.

Introducido por primera vez en 1999, el SOSREP ha sido posiblemente uno de los pasos más innovadores en la gestión de siniestros en el Reino Unido. Es notable que la influencia de SOSREP ha sido beneficiosa tanto para los armadores como para Salvadores, ya que el papel de SOSREP ha demostrado ser extremadamente exitoso. Aunque tiene amplios poderes de intervención, SOSREP está más allá de la influencia política, lo cual es clave para su éxito continuo.

Conclusiones

Urge que el Proyecto de Plan Nacional de Contingencia sea aprobado a la brevedad, ya que este establece el rol de las autoridades competentes, un alto grado de coordinación y flexibilidad, y faculta a la Autoridad Marítima Nacional a coordinar operativamente la respuesta a incidentes de contaminación, así como las diferentes actuaciones ante los eventos de seguridad y de contaminación que sucedan.

Durante las operaciones de respuesta, la Marina de Guerra del Perú a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas – Autoridad Marítima Nacional, tuvo un enfoque proactivo y eficiente, logrando el asesoramiento de varias fuentes, y así poder tomar decisiones informadas. Las operaciones de respuesta posterior al derrame fueron notables.

En sumamente necesario trabajar coordinadamente con otras entidades del Estado, para lograr la adhesión del Perú a los siguientes Convenios OMI:

- Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos de 1992 y su Protocolo del 2003 (FUND 92 y FUND Protocol 2003)
- Convenio Internacional sobre la responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos por combustible de los buques (BUNKER 2001)
- Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas de 1996 y su Protocolo del 2010 (HNS 96 y HNS Protocol 2010)
- Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, 2000 (Protocolo OPRC HNS)

Sería interesante evaluar la incorporación de una figura de carácter similar al Representante del Secretario de Estado de Reino Unido (SOSREP), que se encargue de gestionar las emergencias marítimas, independientemente de intereses políticos y/o privados.

Se debería de exigir que las personas que desarrollan operaciones en los terminales e instalaciones portuarias donde se efectúa la transferencia de productos líquidos y gaseosos a granel, como es el caso de los “Loading Master” y “Mooring Master”, tengan formación náutica profesional, sean considerados como Gente de Mar, estén registrados ante la Autoridad Marítima Nacional y sean regulados por la Autoridad Portuaria Nacional.

Referencias

- Autoridad Portuaria Nacional. (2024). Estadísticas Portuarias de la APN. <https://www.gob.pe/institucion/apn/informes-publicaciones/1115415-estadisticas-portuarias-de-la-apn>
- Capitanía de Puerto del Callao, (2023). Resolución de Capitanía N° 070-2023-MGP/CAPICALA/M, de fecha 27 de septiembre del 2023

Decreto Legislativo N° 1147 de 2012. Regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas.

https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/normas_playas/decreto_legislativo_1147.pdf

Decreto Supremo N° 015 de 2014. Aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147.

<https://www.dicapi.mil.pe/storage/rules/euhlgbOS1638197724.pdf>

Dirección General de Capitanías y Guardacostas – DICAPI (2012), Decreto Legislativo N° 1147, *Regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas*. Recuperado de

<https://www.dicapi.mil.pe/storage/rules/JOxtQ6L41638197883.pdf>

Dirección General de Capitanías y Guardacostas – DICAPI (2014). Decreto Supremo N° 015-2014, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, Regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas.

<https://www.dicapi.mil.pe/storage/rules/euhlgbOS1638197724.pdf>

ERM Perú. (2023). Memorando Técnico Complementario No. 11. Muestreo y Caracterización de Hidrocarburos ajenos a la Terminal 2 de RELAPASAA en la Costa de Ventanilla y Chancay.

https://compromisorepsol.pe/wp-content/uploads/2023/11/Anexo_A_Memorando_Tecnico_Complementario_No_11_Final.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2022). Currency units per SDR for January 2022.

https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_mth.aspx?SelectDate=2022-01-31&reportType=CVSDR

Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos - FIDAC. (1992). Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos.

<https://iopcfunds.org/wp-content/uploads/2018/12/WEB-IOPC-Text-of-Conventions-SPANISH.pdf>

Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos - FIDAC. (1992). Textos del Convenio de Responsabilidad Civil, 1992.

<https://iopcfunds.org/es/acerca-de-los-fidac/marco-juridico/convenio-de-responsabilidad-civil-de-1992/>

Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos - FIDAC. (s/f) El Convenio SNP y el Protocolo de 2010, <https://www.hnsconvention.org/es/el-convenio/>

Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos- FIDAC. (2022). Nota explicativa. https://iopcfunds.org/wp-content/uploads/2022/07/nota-explicativa_s_.pdf

International Tankers Owners Pollution Federation, (2023). *Oil tanker spill statistics 2022*. ITOPF Ltd, London, UK, Recuperado de https://www.itopf.org/fileadmin/uploads/itopf/data/Photos/Statistics/Oil_Spill_Stats_brochure_2022.pdf

International Tankers Owners Pollution Federation. (1 de agosto de 2024). TIP 01: Aerial observation of marine oil spills. <https://www.itopf.org/es/knowledge-resources/documents-guides/tip-01-aerial-observation-of-marine-oil-spills/>

International Tankers Owners Pollution Federation. (2011). Documento de Información Técnica 7: Limpieza de costas contaminadas por hidrocarburos. https://www.itopf.org/fileadmin/language_variants/Final_TIP_7_2011_SP.pdf

International Tankers Owners Pollution Federation. (2012). Documento de Información Técnica 8: Uso de materiales adsorbentes en la respuesta a derrames de hidrocarburos, https://www.itopf.org/fileadmin/language_variants/Final_TIP_8_2012_SP.pdf

International Tankers Owners Pollution Federation. (2014). Documento de Información Técnica 1: *Observación aérea de derrames de hidrocarburos en el mar*, Recuperado de <https://www.itopf.org/es/knowledge-resources/documents-guides/tip-01-aerial-observation-of-marine-oil-spills/>

International Tankers Owners Pollution Federation. (2014). Documento de Información Técnica 2: *Destino de los derrames de hidrocarburos en el medio marino*, Recuperado de <https://www.itopf.org/es/knowledge-resources/documents-guides/tip-02-fate-of-marine-oil-spills/>

International Tankers Owners Pollution Federation. (2014). Documento de Información Técnica 6: *Reconocimiento de hidrocarburos en costas*. <https://www.itopf.org/es/knowledge-resources/documents-guides/06-reconocimiento-de-hidrocarburos-en-costas/>

- International Tankers Owners Pollution Federation. (2023). Oil tanker spill statistics 2022. https://www.itopf.org/fileadmin/uploads/itopf/data/Photos/Statistics/Oil_Spill_Stats_brochure_2022.pdf
- International Tankers Owners Pollution Federation. (2024). Oil Tanker Spill Statistics 2024. <https://www.itopf.org/knowledge-resources/data-statistics/oil-tanker-spill-statistics-2024/>
- International Tankers Owners Pollution Federation. (s/f). Documento de Información Técnica 3: *Uso de barreras en la respuesta a la contaminación por hidrocarburos*. https://www.itopf.org/fileadmin/language_variants/FINAL_TIP_3_2011_SP.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2022). Perú: Derrame de Petróleo Actualización Flash No. 01. Reliefweb. <https://reliefweb.int/report/peru/derrame-de-petr-leo-actualizaci-n-flash-no-01-al-23-de-enero-2022>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2023). Reporte N° 00011-2023-OEFA/DEAM-STEC. Evaluación ambiental de seguimiento en los componentes ambientales: agua superficial de mar y sedimento (arena de playa); y verificación organoléptica en 17 formaciones costeras durante el 5 y 6 de setiembre de 2023, en atención al derrame de petróleo crudo en el Terminal Multiboyas N.º 2 de Refinería La Pampilla, ocurridos el 15 y 24 de enero de 2022. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5261705/REPORTE%2000011-2023-OEFA-DEAM-STEC.pdf?v=1697043274>
- Ríos, A. (28 de marzo de 2013). La cruda realidad del petróleo en el Perú. ESAN Conexión Esan. La cruda realidad del petróleo en el Perú. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/realidad-petroleo-peru>
- Sánchez, G- et al. (2010). Informe Nacional sobre el estado del ambiente marino del Perú. Instituto del Mar del Perú. <https://www.minam.gob.pe/comuma/wp-content/uploads/sites/106/2019/04/Calidad-Marina-IMARPE.pdf>
- Sociedad Peruana de Hidrocarburos. (11 de enero de 2023). Producción de petróleo no sobrepasó los 40 mil barriles en el año 2022. <https://sphidrocarburos.com/nota/produccion-de-petroleo-no-sobrepaso-los-40-mil-barriles-en-el-ano-2022/>

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL: LA NECESIDAD DE ARTICULAR

STRATEGIC PLANNING FOR NATIONAL SECURITY: THE NEED TO ARTICULATE

PP. 97 - 123

Fernando Elías Zegarra López

Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado, Perú

43661619@caen.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2939-443X>

Coronel del Ejército del Perú. Master of Science in National Security Strategy - National Defense University - Washington DC. Licenciado en Ciencias Militares, Diplomado en Democracia y DDHH (PUCP); Administración y Gestión Pública (CAEN-EPG) - Gestión del Potencial Humano, Fortalecimiento en Gestión Pública (ESAN), Seguridad Pública (Escuela de Posgrado PNP). Con estudios de Relaciones Públicas (USMP); Respuestas Civiles y Militares al Terrorismo en el CCMR-NPS USA; y en Metodologías de Políticas Públicas aplicadas CeTRIS- Brasil; Diseño de indicadores de desempeño por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (PUCP). Fue Oficial de Enlace del MINDEF en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Director de Estrategia y Director General (e) de Política y Estrategia de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional. Jefe de OSDENA en el MTPE. Actualmente es el Jefe del Departamento de Doctrina, Editor en Jefe de la revista académica Cuadernos de Trabajo, de la Revista de Ciencia e Investigación en Defensa, y Profesor Honorario del Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado-Perú. Columnista en el Diario Correo. Ostenta la Condecoración Cruz Peruana al Mérito Militar en el grado de Gran Oficial.

Recibido: 17 Jul 25

Aceptado: 25 Ago 25

Publicado: 31 Ago 25

Resumen

El Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) es el sistema funcional más grande e importante del país, por lo que la responsabilidad de dirigirlo corresponde al presidente de la República, conforme se encuentra normado en nuestra Constitución Política. Su planeamiento estratégico se modernizó a partir de la aprobación del reglamento del Decreto Legislativo N.º 1129, que regula el funcionamiento de este sistema, estableciéndose procesos, antes inexistentes, los mismos que requieren implementarse de manera que interactúen armónicamente entre sí para obtener productos –los instrumentos de decisión de la Seguridad Nacional– que luego deben incorporarse a la corriente del Planeamiento Estratégico Nacional regulado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. La actualización de los textos de doctrina, incluyendo los nuevos procedimientos, resulta importante para conocimiento y empleo de las autoridades, los servidores públicos y la sociedad en su conjunto bajo el entendimiento que el planeamiento estratégico tiene que ser dinámico debido a que los problemas de la Seguridad Nacional no se detienen, por lo que es imprescindible adelantarse.

Palabras claves: Planeamiento estratégico, procesos, implementación, instrumentos de decisión, doctrina.

Abstract

The National Defense System (SIDENA) is the largest and most important functional system in the country, and therefore the responsibility for its management falls to the President of the Republic, as established in our Political Constitution. Its strategic planning was modernized with the approval of the regulations of Legislative Decree N.º 1129, which governs the functioning of this system by establishing processes that previously did not exist. These processes must be implemented in a manner that interacts harmoniously with each other to obtain products—the decision-making instruments of National Security—that must then be incorporated into the National Strategic Planning framework regulated by the Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Updating the doctrine texts, including the new procedures, is important for the knowledge and use of authorities, public servants, and society as a whole, based on the understanding that strategic planning must be dynamic because National Security problems do not stop, making it essential to stay ahead of the curve.

Keywords: *Strategic planning, processes, implementation, decision-making instruments, doctrine.*

El planeamiento es una actividad importante para cualquier actividad. Cuando se trata de la Seguridad Nacional, con mayor razón, porque existen diversos aspectos que pueden amenazar a los objetivos nacionales determinados en el Plan de Desarrollo Nacional. La finalidad de la Seguridad Nacional radica en crear las condiciones para alcanzar mayores niveles de bienestar, por lo que la sociedad y el Estado deben proteger las acciones para su consecución.

Cuando se creó el Sistema de Defensa Nacional, su planeamiento destacó primordialmente en el campo militar, aunque doctrinariamente se reguló que el Desarrollo Nacional debería contar con una directiva, al igual que la Defensa (termino usado para referirse a la Seguridad). La idea de contar con una Política de Seguridad Nacional data de los años 70 del siglo XX, pero fue recién el año 2004 que se emitió un instrumento de decisión de esa naturaleza: La política de Estado de Defensa y Seguridad.

En coherencia con la modernidad de la gestión pública, el SIDENA instauró los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional, los cuales –al inicio de la gestión de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), entre los años 2013 y 2016, fueron diseñadas de manera independiente, sin interactuar entre ellos. El texto de Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional del año 2015, aprobado como documento de trabajo, da cuenta de tal avance.

La SEDENA, fusionada por absorción al Ministerio de Defensa (por segunda vez en la historia) dejó en el tintero el perfeccionamiento de la articulación de los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional, por lo que el texto de Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional aprobado por el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado, para fines académicos (que a su vez fue la propuesta para que se gestione su emisión por el Consejo de Seguridad y Defensa nacional) los incluye en uno de sus capítulos.

El Planeamiento Estratégico del SIDENA indubitablemente debe comprender detalles de la articulación de sus procesos que conlleven a la emisión de productos –los instrumentos de decisión de la Seguridad Nacional– los mismos que –de todas formas– tienen que conectarse con aquellos normados por el Centro Nacional de Planeamiento estratégico, para su inclusión en el presupuesto nacional, de tal manera que todos los componentes implementen acciones directamente relacionados a la Política de Seguridad y Defensa Nacional, cuya última versión fue aprobada en 2021.

El presente artículo recoge los conceptos necesarios para alcanzar el entendimiento de la necesidad de implementar los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional, en su debido tiempo, en su adecuado espacio, debiendo ser tratado como una cadena de resultados, retroalimentándose constantemente para prever los recursos que permitan enfrentar a las amenazas y preocupaciones a la seguridad de todos los peruanos, asumiendo los desafíos que impone nuestra realidad nacional.

Antecedentes

El Diccionario de la Real Academia Española (2014) define el vocablo *planeamiento* como un sustantivo masculino que significa la “acción y efecto de planear”; y para el adjetivo *estratégico* brinda cuatro connotaciones: 1. Pertenciente o relativo a la estrategia. 2. Que posee el arte de la estrategia. 3. Dicho de un lugar, de una posición, de una actitud, etc.: De importancia decisiva para el desarrollo de algo. 4. Dicho de un arma: Capaz de causar gran destrucción, alcanzando un objetivo estratégico.

A su vez *planear* tiene cuatro acepciones: 1. Trazar o formar el plan de una obra. 2. Hacer planes o proyectos. 3. Dicho de un ave: Volar con las alas extendidas e inmóviles. 4. Dicho de un avión: Descender en planeo. Mientras que *estrategia* se refiere a: Arte de dirigir las operaciones militares. 2. Arte, traza para dirigir un asunto. 3. En un proceso regulable, conjunto de las reglas que buscan una decisión óptima en cada momento.

De acuerdo al sitio web Etimología, origen de la palabra (s/f)

El verbo planificar o planear procede del sustantivo plan, cuyo influencia se observa a mediados del siglo XVI en el francés plan, al respecto de las ilustraciones y bocetos referentes a la proyección de ciudades y edificaciones aplicado en el ámbito de la arquitectura, y extendiéndose a la idea de alinear un conjunto de pasos y/o temas entorno a la resolución de un objetivo hacia el siglo XVII, constituidos a partir de la palabra plano, registrada en el latín como planus, con raíz en el indoeuropeo *pele-, interpretándose como una superficie o nivel llano.

Según Ossorio (2003) el término “plan” proviene del latín y significa “espacio que ocupa la base de un edificio”, y posteriormente se entendió como “diseño de un edificio”, o, específicamente, “distribución del espacio que ocupa la base de un edificio”. Lo que podría equivaler a “esquema básico de diseño de cimientos y base de un edificio”. Siglos después, en 1600, su sentido se amplió hasta significar la “representación gráfica de cualquier lugar”. Y luego en 1737 el plan es definido como “escrito en que se apuntan las grandes líneas de una cosa”.

Robbins y Coulter (2005) consideran que “la planeación consiste en definir las metas de la organización, establecer una estrategia general para alcanzarlas y trazar planes exhaustivos para integrar y coordinar el trabajo de la organización”; y añade que “la planeación marca una dirección, reduce la incertidumbre, reduce los desechos y las redundancias, y establece los criterios para

controlar” y por ello “reduce la superposición y el desperdicio de actividades. Cuando las actividades de trabajo se coordinan de acuerdo con planes establecidos, la redundancia se minimiza.

Por su lado Godet (2007) refiere el concepto de Russell Lincoln Ackoff señalando que “la planificación consiste en concebir un futuro deseado así como los medios reales para conseguirlo”. Para el profesor Carlos Matus (1985) “planificar es el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hechos” Y agrega que “no es un mero cálculo, sino el mero cálculo que precede y preside la acción”

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (s/f) refiere a otros dos conceptos:

De Francisco Palom

Crear un sistema flexible e integrado de los objetivos y de sus correspondientes estrategias que nos sirvan de punto de referencia para visualizar en qué grado alcanzamos los objetivos de corto plazo, y cómo nos encaminamos a los de mediano y largo plazo, con una coherencia entre el esfuerzo de las personas y el relativo de cada meta.

De Sánchez Albavera

Es una toma de decisiones anticipada, que permite definir que hacer y cómo se va a realizar, antes que se necesite actuar. Para hacer transparente las conductas y actos de gestión y para rendir cuentas ante los ciudadanos.

En cuanto a la estrategia, existen muchos más conceptos, y para ello nos podemos remontar a tiempos antes de Cristo: Sun Tzu explica, con relación al concepto de estrategia, que la milicia es un Tao de engaños

De modo que cuando seas capaz, muestra incapacidad. Cuando seas activo, muestras inactividad. Cuando estés cerca, haz creer que estás lejos. Cuando estés lejos, haz creer que estás cerca. De modo que cuando el enemigo busque ventajas, lo atraerás. Cuando se halle confundido, lo conquistarás. Cuando tenga consistencia, prepárate a enfrentarte a él. Cuando sea fuerte, evítalo. Cuando esté airado, acósalo. Atácale cuando no esté preparado. Surge allí donde no te espere. (Tzu, 2009)

Ash Graham (2017), señala que “el relato de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso ofrece diversas lecciones sobre la naturaleza de la estrategia, aplicables a un público amplio” y precisa que Pericles fue el “destacado estadista ateniense y general de la Guerra del Peloponeso” que “proporcionó a Atenas una figura central cuyo genio y comprensión de la naturaleza de la estrategia contribuyeron enormemente al crecimiento del Imperio ateniense”. En efecto, Pericles resaltó –con su actuación– las habilidades de liderazgo y la capacidad de conducir la gestión encargada, tal como lo hiciera Alejandro Magno previamente, cuando brilló por el genio, la

habilidad y la destreza en el mando que le permitió emplear los medios anticipándose a los movimientos del enemigo y –por otro lado– conducir acertadamente las acciones bélicas como la administración de su gobierno.

Un concepto de la vinculación de la política con la estrategia la describe Del Águila (2008) al referir que el “padre de la ciencia política moderna”, Macchiavelli

es el creador de una nueva forma de pensar respecto de la política. Una nueva forma que se vincularía con el refinamiento de un método estrictamente científico de saber y una fórmula de acción política basada en la estrategia que se correspondería con él. Tanto la ciencia como la acción aspirarían a definirse como valorativamente neutrales e inspiradas en la separación entre lo que es y lo que a nuestro parecer debe ser. El interés de conocimiento que inspiraría a este modelo científico-estratégico sería la pregunta sobre el “cómo” se hace algo, no sobre el “porqué” se hace o debería hacerse.

Jomini definió la estrategia “como la ciencia de hacer la guerra en un mapa, y señaló que la estrategia es la encarnación de reglas y principios extraídos de la experiencia” (Johnsen W et al. 2019) que “abarca todo lo que sucede en el teatro de la guerra” (Tavra, 1988).

La crítica fundamental a la obra del Mariscal Karl Von Clausewitz hecha por Martin Kornberger (2013) lo lleva a la conclusión de que “una teoría normativa de la estrategia es imposible”, y que

basándose en su famosa máxima de que la guerra es la continuación de la política por otros medios, sugiere entender la estrategia como un mecanismo sociopolítico (retórico) mediante el cual se puede convencer a las personas en las deliberaciones sobre un curso de acción específico.

Para Von Moltke (Mead, 1968, como se citó en De los Reyes 2013)

la estrategia es un sistema de recursos *ad hoc*; es algo más que los conocimientos, es la aplicación de los conocimientos a la vida práctica, el desarrollo de una idea originaria adaptada a circunstancias continuamente cambiantes. Es el arte de la acción a ejecutarse bajo la presión de las condiciones más difíciles.

En la extraordinaria obra “Strategy” Basil Liddell Hart (1929) al abordar la teoría de la estrategia refiere que

En su monumental obra De la guerra, Clausewitz la definió como «el arte de emplear las batallas como medio para conquistar el objeto de la guerra. Dicho con otras palabras, la estrategia es el plan de guerra, que cartografía el curso propuesto para las diferentes campañas que componen el conflicto y regula qué batallas se librarán en cada campaña».

Liddell Hart expone una definición más breve: "La estrategia es el arte de distribuir y aplicar los medios militares para cumplir los fines de la política", y también realiza el siguiente juicio de valor respecto al concepto de Clausewitz respecto a la estrategia

Esta definición tiene varios defectos. Uno de ellos es que se inmiscuye en la esfera de la política o el plano superior de la guerra, que debe ser necesariamente responsabilidad del Gobierno y no de los líderes militares a quienes emplean como agentes para el control ejecutivo de las operaciones. Otro defecto es que restringe el significado de «estrategia» a la mera utilización de las batallas, con lo cual transmite la idea de que la batalla es el único medio para alcanzar el fin estratégico. Para los discípulos de Clausewitz no demasiado profundos, era muy fácil confundir los medios con el fin y llegar así a la conclusión de que, en la guerra, todas las demás consideraciones deberían subordinarse al objetivo de combatir una batalla decisiva.

Y además

En otro de los clásicos de la estrategia, *Introducción a la Estrategia*, André Beaufre (1963) conceptualiza que la estrategia es "el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver el conflicto". Vale mencionar que el prefacio de dicha obra fue redactado por Basil Liddell Hart, precisando que el libro es el "tratado de Estrategia más completo, más cuidadosamente formulado y puesto al día que haya sido publicado en el transcurso de esta generación-en muchos aspectos supera a todos los tratados anteriores".

Peter Paret, historiador militar y editor de "Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la era nuclear", brinda una visión profunda del concepto de estrategia. Aunque no formula una definición única y cerrada, en la introducción de esta obra plantea ideas clave que ayudan a entender su enfoque: "La estrategia se basa también, o puede incluir, la explotación y correcta utilización de todos los recursos del Estado con el fin de favorecer su política en la guerra".

El General Luis Edgardo Mercado Jarrín (1974) explicaba que "originalmente, el concepto de estrategia ha estado ligado casi exclusivamente al campo militar", pero "hoy el término se ha generalizado y se entiende por estrategia toda organización racional de acciones en función de un fin por alcanzar, mediante el empleo más económico y de menos riesgo de los medios concretos disponibles"; y brinda un concepto de estrategia nacional como "El arte y la ciencia de desarrollar y emplear los factores humanos, económicos, físicos y políticos de la Nación incluyendo sus Fuerzas Armadas, tanto en tiempo de paz como en la guerra, para alcanzar los Objetivos Nacionales".

Para Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph Lampel, (1987) (1998) el concepto de estrategia se puede definir con cinco palabras: Plan, pauta de acción, patrón, posición y perspectiva.

Por su lado Ossorio (2003) sostiene que

El término “estrategia” en su raíz etimológica, designa originalmente el nombre del “puesto” del titular del ejército, el lugar de mayor jerarquía. Con el correr del tiempo, el alcance del concepto se extendió hasta incorporar a su significado atributos de tipo psicológico y conocimientos y habilidades que se supone deben formar parte de la personalidad del jefe de un ejército: visión general, carácter, temple, destreza y pericia en el manejo o conducción de los hombres.

Según el Instituto Español de Estudios Estratégicos (2010) la Estrategia

opta entre varios modos de satisfacer fines. Estudia ventajas e inconvenientes en términos dialécticos. Y aunque no los elige, sino que los propone en determinado orden de preferencia, siempre queda claro que la Estrategia se limita a responder precisamente de la racionalidad (o coherencia) del modo (militar) propuesto para operar por el poder (político).

Tal como los precisa Contreras (2013)

De la mano de la estrategia surgen también una serie de conceptos afines que tienen relación; estos son: Estratega, planeación estratégica, administración estratégica, gestión estratégica, evaluación estratégica, diagnóstico estratégico, entre otros, que normalmente se utilizan pero de los cuales no se sabe cómo ni cuándo aplicarlos. Eso permite que se encuentren, en la literatura, artículos atiborrados de conceptualizaciones acerca de la estrategia, de sus temas afines, que muchos leen, pero que al final no entienden; quedan más perplejos que cuando iniciaron la lectura; otros no comprenden lo que el autor quiere decir o, definitivamente, lograron hallar el documento que los sacó de la oscuridad.

Así, vinculando el planeamiento con la estrategia obtenemos el término planeamiento estratégico, que también origina múltiples conceptos, con la observación de Ossorio (2003) de que: “La conformación del concepto de planeamiento estratégico no es una simple adición de ambos conceptos. Significa una ruptura epistemológica, vale decir un cambio en los supuestos filosóficos –la teoría - los principios y finalmente en los métodos y técnicas instrumentales” (p.36).

Jean Paul Sallenave (1943) afirma que la planificación estratégica

es el proceso por el cual los dirigentes ordenan sus objetivos y sus acciones en el tiempo. No es un dominio de la alta gerencia, sino un proceso de comunicación y de determinación de decisiones en el cual intervienen todos los niveles estratégicos de la empresa. La planificación estratégica no es un mecanismo para elaborar planes, es una herramienta para administrar y para ordenar los cambios “

Fernando Sánchez Albavera (2003) concibe dos clases de planificación: la estratégica y la operativa. Sobre la primera la concibe como

un instrumento para dar coherencia a los diversos actos de gobierno que se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la carta constitucional que los une y los afirma como nación. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas.

Luis Lira (2006) propone una revalorización crítica de la planificación del desarrollo, especialmente en América Latina, y señala que la planificación “está condicionada por el contexto político, social e ideológico”, y se refiere a ella como

un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla.

Según la profesora Marianela Armijo (2011)

el planeamiento estratégico, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen.

Considerando lo escrito por Arteaga y Fojón (2007) Miguel Franco (2014) señala que “la herramienta utilizada para definir y ejecutar los objetivos estratégicos es el planeamiento estratégico” y que “facilita el marco lógico en el que se integran las acciones de los Estados relacionadas con el uso de todos los medios del potencial nacional o de una coalición de Estados”.

En el Perú, el Decreto Legislativo N.º 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2008) considera a la planificación estratégica como el “instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho”

Asimismo, es menester tener en cuenta que al relacionar la planificación con las organizaciones Salazar y Romero (2006) recogen las siguientes nociones

Entre las distintas definiciones se encuentran las de Stoner, (1997) que plantea que es el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas metas... Goodstein, (1998) la califica como el proceso de establecer objetivos y escoger el medio más apropiado para el logro de los mismos antes de emprender la acción. Mientras que, para Hellriegel y Slocum, (1998), la planificación se anticipa a la toma de decisiones, es decir, es un proceso de decidir antes de que se requiera la acción. Para Thompson y Strickland, (2001), consiste en decidir con anticipación lo que hay que hacer, y quién tiene que hacerlo, y cómo deberá hacerse. En ese contexto, la planificación en las organizaciones se erige como puente entre el punto en que se encuentra y aquel al que se quiere ir.

Situación Problemática

El Sistema de Defensa Nacional fue creado el 27 de agosto de 1979 mediante el Decreto Ley N.º 22653 con la finalidad de “garantizar la concepción preparación, dirección y ejecución de la Defensa Nacional” precisando que ésta “se desarrolla en los diferentes campos de la actividad nacional: militar, político, económico y sicosocial”. Asimismo, que le corresponde a la Secretaría de Defensa Nacional –entre otros– “coordinar el planeamiento de la Defensa Nacional de acuerdo a la política aprobada por el Consejo de Defensa Nacional”.

El 08 de noviembre de 1991, se derogó el Decreto Ley N.º 22653 y se emitió el Decreto Legislativo N.º 743 que prescribió que la Defensa Nacional “se desarrolla en todos los campos e involucra las actividades de Defensa Externa e Interna, Movilización, Inteligencia, Defensa Civil y las relacionadas al Orden Interno cuando lo dispone el presidente de la República”. Respecto al planeamiento de la Defensa Nacional, mantuvo lo señalado primigeniamente.

Años más tarde, el 27 de marzo de 2005, se promulgó la Ley N.º 28478, Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (denominación contraria a lo normado por la Constitución Política del Perú) normando que las funciones del sistema “están orientadas a garantizar seguridad nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la defensa nacional”.

La más reciente norma legal del Sistema de Defensa Nacional es el Decreto Legislativo N.º 1129, emitido el 06 de diciembre de 2012 con una pequeña modificación de la finalidad del sistema: “garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos de la Defensa Nacional”. El reglamento de este decreto legislativo fue aprobado con el Decreto Supremo N.º 037-2013-PCM considerando la existencia de los Procesos de la Seguridad y Defensa Nacional.

Doctrinariamente el planeamiento estratégico en el Sistema de Defensa Nacional se empezó a concebir entendiendo que el planeamiento “implica prever en forma racional todos los aspectos que inciden en la futura ejecución de una actividad dada, con la finalidad de evitar ser sorprendido por los acontecimientos y tener que afrontarlos improvisadamente” (CAEM, 1985). Asimismo, que el planeamiento estratégico “establece la forma cómo deben actuar los organismos integrantes de los Dominios Militar y No Militares, para dar solución a situaciones de conflicto surgidas de las conclusiones de la Apreciación Político-Estratégica” (CAEM, 1985).

Los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Centro de Altos Estudios Nacionales indican que el Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional es “un proceso integral mediante el cual se conciben acciones y se prevén los recursos para afrontar las amenazas, los conflictos y los desastres en un escenario previsible en el mediano plazo” (CAEN, 2008), comprendiendo tres grupos secuenciales: Planeamiento Estratégico Operativo, Planeamiento Estratégico Administrativo, y Planeamiento de la Ejecución y Conducción.

La primera Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional señala que el planeamiento estratégico es

un proceso permanente y dinámico, mediante el cual se conciben acciones y se adoptan provisiones en los diferentes campos de actividad de la Defensa Nacional para hacer frente a las necesidades de un posible conflicto interno o externo, así como las catástrofes (SEDENA, 1993).

Ese mismo texto, precisa que el planeamiento estratégico “no puede ser llevado a cabo por una sola entidad, siendo necesaria la participación de todos los organismos del Estado, los cuales intervienen en función de sus responsabilidades y de acuerdo con sus propios planteamientos, técnicas y procedimientos”. (SEDENA, 1993).

Por efecto del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1129, y específicamente por la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional aprobada como Documento de Trabajo de la SEDENA (2015) consideró como procesos fundamentales del Sistema de Defensa Nacional a la “Formulación de la política de seguridad y defensa nacional” la “Formulación de la estrategia de seguridad y defensa nacional” y el “Planeamiento estratégico integral de la seguridad y defensa nacional”, que

el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1129 (2012) reguló como el “proceso permanente y dinámico, mediante el cual se establecen los lineamientos de política de Seguridad y Defensa Nacional en el largo plazo, para garantizar la Seguridad Nacional y coadyuvar al logro de los Objetivos Nacionales”. El texto de doctrina referido señala que es el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional el que “Aprueba los lineamientos, estrategia y planeamiento estratégico de la política de seguridad y defensa nacional”.

La Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional aprobada –en 2021– para fines académicos amplía el concepto señalando que la gestión del Sistema de Defensa Nacional se realiza a través del planeamiento estratégico del Sistema de Defensa Nacional que parte de la consideración de las prioridades del país y de sus ámbitos de gobierno (central, regional, local), busca la interacción e implementación de los procesos de la Seguridad Nacional, y constituye la esencia de la dinámica de interrelación de sus componentes para la generación de sinergias y el logro de resultados, concretizados en los instrumentos de decisión de la Seguridad Nacional (CAEN, 2021).

Este mismo texto, que constituyó la propuesta enviada al Ministerio de Defensa (MINDEF) –cuando asumió las funciones de la SEDENA por efectos de la fusión por absorción del año 2016– incluyó un párrafo referido a la interacción e implementación de los procesos de la seguridad nacional precisando que “los procesos de la Seguridad Nacional no discurren independientemente, son gestionados y articulados armónica, permanente, dinámicamente, y de manera integral por la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional” (CAEN, 2021) y proporcionando conceptos generales de cómo se realiza el planeamiento estratégico en el Sistema de Defensa Nacional.

Los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de Seguridad, Desarrollo y Defensa Nacional del CAEN, cuya última versión data del año 2008, obviamente no tienen referencia a los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional, aprobados en 2013, por lo que es necesario que se incluyan en una nueva edición, teniendo como base lo que se ha socializado en los diversos eventos de difusión de doctrina realizados a nivel nacional, en las que se viene destacando que toda acción del Estado requiere preverse, para lo cual su planificación resulta ser una actividad indispensable, en la que se desarrollen los procesos de manera articulada, lo cual se ha dado énfasis a lo largo de los últimos años por medio de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Asimismo, que el planeamiento estratégico del SIDENA no es igual al de cualquier otro sistema, por lo que debe tenerse presente que las actividades necesitan ser efectuadas de manera coordinada para que la articulación entre sus componentes facilite la consecución de la responsabilidad constitucional.

Tabla 1

Eventos de difusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional efectuados por el Jefe del Departamento de Doctrina del Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado (CAEN-EPG) entre 2021 y 2025

AÑO	EVENTOS	ESTADO	ACADEMIA	PÚBLICO EN GENERAL	TOTAL
2021	6	66	422		488
2022	4	462	174	285	921
2023	7	420	158	262	840
2024	8	570	52	46	668
2025	7	874	16	25	915
TOTAL	32	2392	822	618	3832

Análisis

El Sistema de Defensa Nacional es el sistema funcional más grande y el más importante del país, porque debe tratar con múltiples problemas administrados por sus componentes que –al momento de formular este artículo suman 2408 componentes

Tabla 2

Componentes del Sistema de Defensa Nacional

COMPONENTES DEL SIDENA	NÚMERO
COSEDENA	1
SEDENA	1
DINI	1
MINISTERIOS	19
OOPP	274
GOB REGIONALES	26
GOB LOCALES (PROVINCIAS)	195
GOB LOCALES (DISTRITOS)	1891
TOTAL	2408

Por tal razón, nuestra Constitución Política otorga la responsabilidad de dirigirlo al presidente de la República, siendo el único sistema funcional que recibe este tratamiento constitucional.

Luego de crearse el SIDENA en 1979, mediante Decreto Ley N.º 22653, sus componentes también incluían a todos los ministerios organismos públicos, por lo que el objeto del planeamiento estratégico, descrito en los Planteamientos Teórico-doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional, “establece la forma como deben actuar los organismos integrantes de los Dominios Militar y No Militares, para dar solución a situaciones de conflicto surgidas de las conclusiones de la Apreciación Política y Estratégica”. (CAEM, 1985).

De la misma forma específica que

el planeamiento no debe confundirse con una actividad tan limitada como es la formulación de planes, que es solamente una parte de aquel”. Asimismo, que es “un continuo y sistematizado proceso de toma de decisiones, que va asegurando el más completo conocimiento de sus implicancias en cada fase o paso del mismo. (CAEM, 1985).

Años más tarde, la primera Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional –además– definió que el Planeamiento Estratégico (de la Defensa Nacional)

es un proceso permanente y dinámico mediante el que se conciben acciones y se adoptan previsiones en los diferentes campos de actividad de la Defensa Nacional para hacer frente a las necesidades de un conflicto interno o externo, así como a las catástrofes (SEDENA, 1993).

Posteriormente, en el texto Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Centro de Altos Estudios Nacionales conceptualizó que el Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional “es un proceso integral mediante el cual se conciben acciones y se prevén los recursos para afrontar las amenazas, los conflictos y los desastres en un escenario previsible en el mediano plazo” (CAEN, 2006).

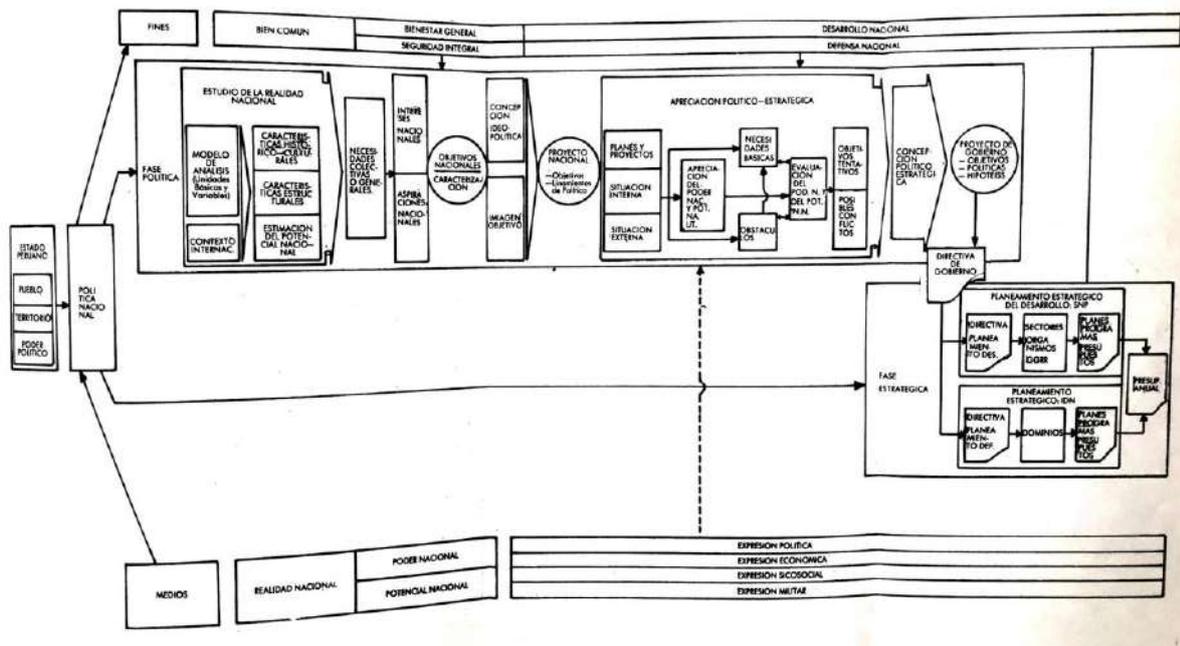
Para ese tiempo, no existía el proceso de la Política de la Seguridad y Defensa Nacional, ni los demás normados recién a partir del reglamento del Decreto Legislativo N.º 1129 y los aspectos de la Seguridad (Defensa) Nacional estaban incluidos dentro del Proceso de la Política Nacional, la cual se plasmó en dos fases: una política y otra estratégica. En la primera considera la realización de Estudio de la Realidad Nacional, la determinación de los objetivos nacionales, insumo elemental para la elaboración del Proyecto Nacional, a partir del que se diseña la necesaria Apreciación Política Estratégica, cuyas conclusiones sirven para plantear la Concepción Política Estratégica que facilite la redacción del Proyecto (hoy plan) de gobierno que –una vez que se asume la presidencia de la República se plasme como la Directiva de Gobierno. Y, en la fase estratégica se desarrolla el Planeamiento Estratégico del Desarrollo y de la Defensa Nacional, que en el que se analiza las necesidades para que la población alcance mayores niveles de bienestar general, y además se estudie las amenazas a la Seguridad Nacional para que –finalmente– se aprueben los instrumentos de

decisión tanto para el desarrollo como para la defensa, entendida esta como medio para alcanzar la seguridad nacional.

No existía el proceso de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, ni la Estrategia y otros procesos que aparecen en la normatividad legal nacional a partir de 2013, año en que se empieza a elaborar sus diseños y su proceso de socialización para que sea incorporado en el razonamiento de los componentes del SIDENA y de la sociedad.

Figura 2

Proceso de la Política Nacional



Nota. Tomado de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA, 1993).

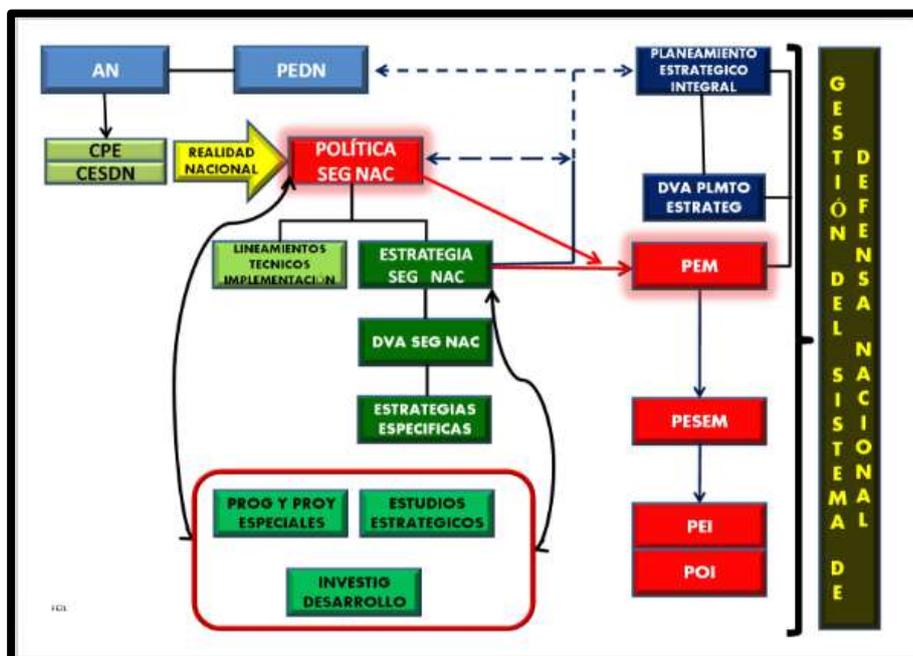
En la evolución de la implementación del trabajo de la SEDENA (la creada en 2012), los procedimientos de los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional se elaboraron de manera independiente, con la idea de perfeccionarlos, de lo cual queda la evidencia del texto de Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional aprobado como documento de trabajo, ante la imposibilidad de haber sido aprobado por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional; sin embargo, antes de su fusión por absorción en 2016, a propósito del planeamiento para la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional se concibió la necesidad de dar inicio inició al trabajo de relacionamiento de los procesos con la intención de proponer su adecuada interacción, que a la postre permitió el diseño para la actualización del Planeamiento Estratégico del Sistema de Defensa Nacional.

El razonamiento señala que a partir de las Políticas de Estado se formula el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, y también la formulación de la Concepción Política Estratégica (la del gobernante) y como consecuencia la Concepción Política y Estratégica de la Seguridad y Defensa

Nacional (o mejor Seguridad Nacional), en paralelo el estudio de largo plazo de la Seguridad Nacional; y a partir de allí el relacionamiento de los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional, que finalmente desembocan en los planes normados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, como ente rector del SINAPLAN.

Figura 2

Estructura inicial del planeamiento estratégico del Sistema de Defensa Nacional



Nota. Tomado del blog Honor y Patria (Zegarra, 2015).

Bajo las consideraciones, los antecedentes señalados, así como lo detallado en la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional (CAEN, 2021) es menester configurar la actualización de los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de Seguridad, Desarrollo y Defensa Nacional del CAEN, respecto al planeamiento estratégico, dejando claro que en ningún caso colisiona con lo normado por el ente rector del SINAPLAN.

El planeamiento estratégico del SIDENA requiere considerar su vinculación en los diferentes espacios de temporalidad en el que se debe desarrollar cada uno de los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional. Como fundamentos principales se encuentran la Constitución Política del Perú, Las políticas de Estado, el Plan estratégico de Desarrollo Nacional, documento que incluye a los objetivos nacionales. En base a ellos se debe realizar el Estudio Prospectivo de la Seguridad Nacional (largo plazo), de tal manera de contar con el escenario apuesta que nos brindará la visión de la seguridad nacional, así como otros escenarios exploratorios que servirán para los procesos de la Política y Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional.

Tanto las Políticas de Estado elaboradas en el Acuerdo Nacional, como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, los gobernantes aprueban la Política General de Gobierno, del cual se desprende la Concepción Política Estratégica, la que –acotada– permite formular la Concepción Política Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional, la cual –en el mediano plazo– debe ser confrontada con las amenazas, preocupaciones y desafíos para aprobar la Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN).

Como explica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo las políticas nacionales y sectoriales, “son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno” (LOPE, 2007), por lo cual una vez publicada esta política, debe ser incorporada al planeamiento estratégico de todas las entidades involucradas, de manera que se programen las acciones que permitan implementar acciones que mitigarán o eliminarán los problemas existentes vinculados a la seguridad nacional. De no hacerse de manera oportuna, los problemas detectados evolucionarán, no se quedarán estáticos, haciendo ineficaz a la política elaborada. La responsabilidad de realizar esta acción de planeamiento sectorial e institucional corresponde a los titulares de las entidades que conforman el SIDENA y dentro de ellas son las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional quienes deben proponer y gestionar la inclusión de acciones estratégicas y operativas, de acuerdo al alcance de su ámbito funcional.

Concurrentemente puede formularse el Plan Estratégico de Seguridad y Defensa Nacional, que permitirá orientar la labor de implementación de la PSDN; también podrá emitirse la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional dictando responsabilidades y precisiones que pueden incluir aspectos de la Política y del Plan citados, pudiendo mejorarse cuando se apruebe la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional o propiamente Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)

Este instrumento de decisión requiere –para su formulación y aprobación– que la fase de implementación de la PSDN se encuentre efectuando, de manera que se pueda detectar a las fuerzas opositoras a los objetivos planteados en esa política. La ESN –según lo precisa el Decreto Legislativo N.º 1129– “determina el empleo ponderado de los instrumentos del Poder Nacional para alcanzar los Objetivos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional” y para hacerlo es necesario el empleo de la inteligencia nacional que revele los agentes –nacionales o extranjeros– que constituirán obstáculos para implementar los objetivos y lineamientos de política que buscan alcanzar mayores niveles de Seguridad Nacional.

El proceso denominado Desarrollo de Estudios Estratégicos para la Seguridad y Defensa Nacional, puede desarrollarse concurrente y posteriormente a los procesos de Política y ESN, pues permitirá validar elementos dentro del diseño y formulación de tales procesos y la emisión de sus correspondientes instrumentos de decisión.

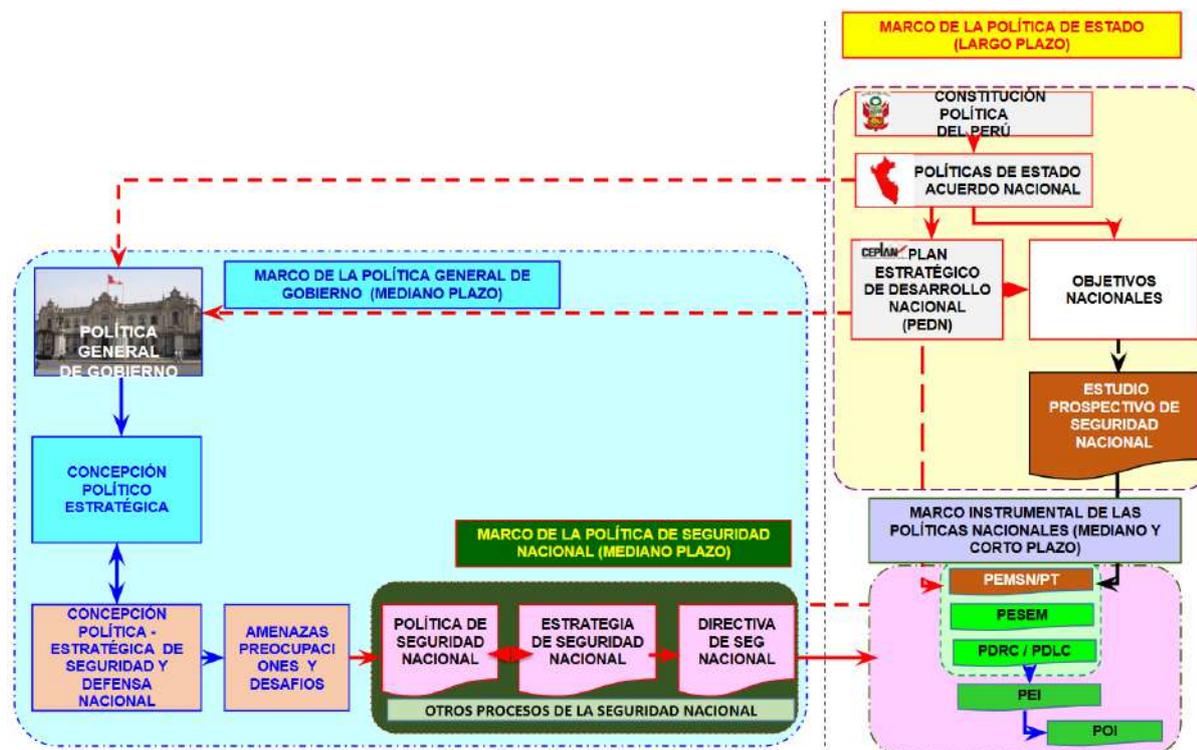
El Desarrollo de Programas y Proyectos de Seguridad y Defensa Nacional necesita ser planeado concurrentemente con los procesos de la Política y Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional para programarse e implementarse tan pronto se hayan sido aprobados los documentos derivados de esos procesos que serán aprobados mediante resoluciones supremas.

Todos los procesos anteriormente señalados precisan ser trabajados, socializados, planeados, programados e implementados dentro de SIDENA, por lo cual el proceso que lleva el nombre de Gestión del Sistema Nacional se efectúa paralelamente a todos los procesos, acompañado de jornadas de capacitación y producción de doctrina, indispensable para la participación de la sociedad en pleno, apoyado por el Centro de Altos Estudios Nacionales en su rol de Centro de Pensamiento del Perú, específicamente en materia de Seguridad Nacional.

A pesar que el Decreto Legislativo N.º 1684 (2024) establece que la SEDENA “orienta, formula y difunde la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional” esta entidad aún inexistente –por no haberse aprobado los lineamientos de implementación que es requisito para que inicie su vigencia– es una entidad que tendrá la finalidad de articular el SIDENA y obviamente no es un centro de académico o de investigación, razón por la cual precisará del concurso del CAEN-EPG por ser el ente académico de más alto nivel en el país especializado en temas de Seguridad Nacional, como ha sucedido en periodos previos, como el último –cuando el Ministerio de Defensa absorbió las funciones de la SEDENA– en que el CAEN-EPG, como producto del trabajo de un Comité especializado, presentó la propuesta de Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional en el año 2021, texto que es utilizado por esta casa superior de estudios como principal referencia para el estudio de la Seguridad Nacional en el Perú. Como en 2015, el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional no tuvo agendado la aprobación de dicho texto, por una contraposición de normas: se observó que el campo funcional del MINDEF es solo el de las Fuerzas Armadas, soslayándose que se había asumido las funciones de la desaparecida SEDENA (la segunda).

Figura 3

Espacios del Planeamiento Estratégico del Sistema de Defensa Nacional



El proceso de planeamiento estratégico del SIDENA, plasmado como cadena de resultados¹ concibe la necesidad de contar con información elemental para formular o actualizar a la PSDN, empleando como mínimo a los siguientes elementos:

- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
- Apreciación Política y Estratégica (Análisis de la Realidad Nacional previo)
- Concepción Política Estratégica de la Seguridad Nacional
- Implementación efectuada en el Sistema de Defensa Nacional en los años previos

La PSDN debe ser producto de un proceso especial pues la Guía para la formulación de Políticas Nacionales, aprobada por el CEPLAN ente rector del SINAPLAN –un componente del SIDENA– no facilita su formulación e implementación, primeramente porque reduce el problema público de la Seguridad Nacional a un par de líneas, cuando la Seguridad Nacional en el Perú tiene amenazas de naturaleza diversa y, por tanto, la confluencia de amenazas exige que su planeamiento se realice de manera sistémica, empezando por su comprensión como un problema adaptativo complejo, de manera que en su implementación no se dispersen los recursos, pues finalmente no

¹ La Directiva N.º 001-2024-CEPLAN/PCD define la cadena de resultados como una secuencia lógica que conecta los recursos y actividades de una intervención pública con sus productos, resultados e impactos esperados.

solo no se llega a resolver el problema nacional, sino que este crece abriendo nuevos frentes que amenazan la seguridad de todos los peruanos.

Uno de los aspectos positivos de las directivas del CEPLAN de los años 2017 y 2018 es considerar que, para la formulación de una política nacional, no solo se razona el problema público de la situación vigente, sino que es necesario visualizar a dónde queremos llegar –una mirada prospectiva prevista como un proceso de la Seguridad y Defensa Nacional– y por tanto, subsumida en el proceso de la PSDN, como así lo considera la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional en uso por el CAEN-EPG.

Para implementar la PSDN, de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas, cada componente debe realizar su propio planeamiento que exige analizar todos los lineamientos de política para determinar cómo se encuentran relacionados en su ámbito funcional, de tal forma de crear acciones estratégicas u operativas que contribuyan a la solución del problema de seguridad nacional. Para cumplir este propósito, de manera concurrente la SEDENA o quien haga sus funciones formula el Plan Estratégico Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional, que una vez emitido servirá para mejorar las acciones que realizan los componentes del SIDENA facilitando la coordinación entre ellos, bajo la supervisión del ente articulador, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Consejo de Seguridad y Defensa nacional, y el propio Presidente de la República, quien tiene la responsabilidad constitucional de presidir y dirigir el SIDENA. De igual manera, como consecuencia de la emisión de la PSDN se debe emitir la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional para dictar responsabilidades y orientar el planeamiento estratégico de los componentes del SIDENA. Esta Directiva requiere ser emitida tan pronto se publique la PSDN, para lo cual a lo largo del planeamiento de la PSDN se debe ir formulando tal directiva para facilitar la acción de los componentes del SIDENA.

¿Es suficiente la PSDN y su plan estratégico multisectorial? No lo es. La PSDN no vislumbra las situaciones que se generan en el proceso de su implementación. Es aquí donde “aparece” el proceso de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, que debe ir elaborándose paralelamente al proceso de la PSDN; sin embargo, no puede emitirse en tanto no se haya configurado en contexto estratégico, producto de la manifestación de fuerzas opositoras que obstaculizarán la implementación de la PSDN, lo cual no se produce antes. Entonces, ¿Se requiere la emisión de una ESN? ¡Por supuesto! Es necesario, pero estos dos procesos no deben atropellarse. Sin revelarse esas fuerzas opositoras, sería ocioso publicar una ESN, pues esta requiere ese conocimiento útil a fin de emplear ponderadamente a los instrumentos del poder nacional con la finalidad de facilitar la implementación de la PSDN, que resulta ser el instrumento de decisión de la Seguridad Nacional más importante.

Una vez emitida la ESN, tanto la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional como el Plan Estratégico de Seguridad y Defensa Nacional tendrán que actualizarse, renovación que debe hacerse en todos estos instrumentos, cuando la situación problemática cambie, pues el problema público – que o es estático– debe atenderse oportunamente para evitar que este crezca o modifique su comportamiento, por acción de los adversarios a la Patria.

Los otros procesos se planean concurrente y complementariamente a la PSDN y la ESN. Así los productos del Desarrollo de Estudios Estratégicos sirven para alimentar tanto a la PSDN y la ESN; mientras que los del Desarrollo de Programas y Proyectos de Seguridad y Defensa Nacional se van planeando conforme se diseña la PSDN y debería implementarse tan luego se haya emitido dicha política, lo cual implica que al planearse se contempla cuáles y cuándo pueden ejecutarse para prever los fondos económicos para lo cual deben ser incluidos en los planes del componente que deba implementarlo.

Figura 4

El Planeamiento Estratégico del Sistema de Defensa Nacional como Cadena de Resultados



Nota. Tomado de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional. (CAEN, 2021)

En todo el desarrollo del Planeamiento Estratégico del SIDENA se desarrolla el proceso de Gestión del Sistema de Defensa Nacional el cual incluye el desarrollo de capacitaciones en provecho de la especialización de los profesionales que trabajan en temas de Seguridad Nacional, al interior de los componentes del SIDENA. Con la finalidad de perfeccionar el SIDENA, como parte del trabajo para la Gestión del SIDENA, será indispensable que se evalúe a las personas que laboran en las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional, quienes deben tener capacidades particulares que trascienden el hecho de ser un miembro de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

La orientación y supervisión de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional es un aspecto que forma parte de la gestión del sistema y por lo tanto exige su adecuada coordinación y seguimiento, para obtener lecciones aprendidas que contribuyan a la actualización de la doctrina, con la indispensable participación del CAEN-EPG.

Al final, luego de haber puesto en funcionamiento a todos estos engranajes el SIDENA habrá cumplido su propósito, llegando a mitigar o eliminar a las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional y superando los desafíos a ésta.

Conclusiones

La Seguridad Nacional en el Perú tiene complejas situaciones que hace que su problemática tenga el nivel de estar en la categoría de problema adaptativo complejo, pues su dinamismo hace que en sus diferentes dimensiones exista movilidad, pero también fricción e incertidumbre.

Tal realidad, exige que su planeamiento sea coordinado, articulado y pensado sistémicamente considerando la necesaria interacción de sus diferentes procesos, para lo cual los textos de doctrina, entre ellos los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de Seguridad, Desarrollo y Defensa Nacional del CAEN, deben actualizarse considerando el detalle de la interacción adecuada entre los componentes del SIDENA para implementar los procesos de la Seguridad y Defensa Nacional de manera armónica.

El planeamiento estratégico del Sistema de Defensa Nacional –manifestado en su complejidad y la armonización de sus componentes– demanda que sea dirigido y conducido por profesionales que dispongan de capacidades especializadas en Seguridad Nacional, lo cual trasciende a la administración de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

En consecuencia, para que el Planeamiento Estratégico del Sistema de Defensa Nacional se efectúe apropiadamente es indispensable que cada una de las autoridades que participan en él fortalezcan sus conocimientos en Seguridad Nacional, de manera que los planes y el presupuesto de las entidades del SIDENA, indubitablemente contengan acciones estratégicas y operativas que permitan alcanzar los objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional.

Finalmente, el Planeamiento Estratégico del SIDENA por no ser estático, la retroalimentación de sus procesos debe ser constante, a fin de actualizar –oportunamente– los instrumentos de decisión de la Seguridad Nacional. El bienestar y la seguridad de todos los peruanos así lo exige.

Referencias

- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL.
- Arteaga y Fojón (2007). El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ash Graham. (29 de octubre de 2017). La naturaleza de la estrategia: Pericles y la Guerra del Peloponeso. The Strategy Bridge. <https://thestategybridge.org/the-bridge/2017/10/29/the-nature-of-strategy-pericles-and-the-peloponnesian-war>
- Beaufre, A. (1963). Introducción a la Estrategia. <https://amej20111.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/03/introduccion3b3n-a-la-estrategia.pdf>
- Centro de Altos Estudios Militares. (1985). Planteamientos teórico-doctrinarios y metodológicos de la Defensa Nacional.
- Centro de Altos Estudios Nacionales. (2006). Planteamientos doctrinarios y metodológicos del Centro de Altos Estudios Nacionales.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (s/f). Planeamiento Estratégico. (diapositiva 11). Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle. <https://www.une.edu.pe/planeamiento/docs/documentos-normativos/DISPOSITIVOS%20LEGALES%20VIGENTES%20EN%20LA%20ADM%20PUBLICA/08%20SIST.%20%20ADM.%20DE%20PLANEAMIENTO%20ESTRATEGICO/PLANEAMIENTO%20ESTRATEGICO.pdf>
- Contreras, Emigdio. (2013). El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. Pensamiento y Gestión N°. 35 Barranquilla. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-62762013000200007
- De los Reyes, Marcelo. (03 de agosto de 2020). La Estrategia y Von Moltke. Sociedad Argentina de Estudios Estratégicos y Globales. <https://saeeg.org/index.php/2020/08/03/la-estrategia-moltke-la-flexibilidad-en-la-planificacion-estrategica/>

Decreto Legislativo N.º 1088 de 2008. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 27 de junio de 2008.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1904112/Decreto%20Legislativo%201088%20LEY%20SISTEMA%20PLANEAMIENTO.pdf.pdf?v=1621612148>

Decreto Legislativo N.º 1129 de 2012. Decreto Legislativo que Regula el Sistema de Defensa Nacional.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1914632/DECRETO%20LEGISLATIVO%201129%20REGULA%20SISTEMA%20DE%20DEFENSA%20NACIONAL%20%281%29.pdf.pdf?v=1622134708>

Decreto Legislativo N.º 743 de 1991. Dictan Ley del Sistema de Defensa Nacional.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/303113E5BD816C37052579D40076D556/\\$FILE/28478.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/303113E5BD816C37052579D40076D556/$FILE/28478.pdf)

Decreto Legislativo N.º 1684, de 2024. Crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional.

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/10/Decreto-Legislativo-1684-LPDerecho.pdf>

Decreto Ley N.º 22653 de 1979. Ley del Sistema de Defensa Nacional. 27 de agosto de 1979.

<https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/22653.pdf>

Del Águila, R. (25 de febrero de 2008). MAQUIAVELISMO: EL MODELO DE LA ESTRATEGIA EN MAQUIAVELO. Fundación Manuel Giménez Abad.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5764565.pdf>

Directiva 001 de 2024. [Centro Nacional de Planeamiento Estratégico]. Directiva General de Planeamiento Estratégico del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

<https://www.gob.pe/institucion/ceplan/normas-legales/5373394-001-2024-ceplan-pcd>

Etimología. (s/f). Etimología de Planificar, Plan y Plano. Etimología - Origen de la palabra.

<https://etimologia.com/planificar-plan-plano/>

Franco, M. (2014). De las directivas de defensa nacional a la estrategia de seguridad marítima nacional: tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Núm. 3 / 2014

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4729392/1.pdf>

https://1library.co/document/zlj449gy-creadores-estrategia-moderna-pdf.html#google_vignette

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00076791.2013.838035?scroll=top&needAccess=true>

Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2010). ESTRATEGIA, GEOESTRATEGIA, GEOPOLÍTICA. DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEIEE 08/2010.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA08-2010EstrategiaGeoestrategiaGeopolitica.pdf

Johnsen W et al. (2019). A scientific approach to war? Antoine-Henri Jomini. War Room, Army War College. <https://warroom.armywarcollege.edu/wp-content/uploads/19-117-A-SCIENTIFIC-APPROACH-TO-WAR-ANTOINE-HENRI-JOMINI-GREAT-STRATEGISTS.pdf>

Kornberger, M. (2013). Clausewitz: On strategy: Business History: Vol 55 , N.º 7.

Ley N.º 28478 de 2005

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/CDF3A398EBDA682F0525770B006E1AA9/\\$FILE/14_.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/CDF3A398EBDA682F0525770B006E1AA9/$FILE/14_.pdf)

Ley N.º 29158 de 2007. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre de 2007.

<http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/Ley%20N%C2%B0%2029158%20Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Poder%20Ejecutivo.pdf>

Liddell Hart, B. (1929). Strategy. Meridian. <https://archive.org/details/strategy-b.-h.-liddell-hart/page/321/mode/1up?view=theater> Full text of "Estrategia - Basil Liddell Hart"

Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL.

<https://digitallibrary.un.org/record/586900?v=pdf>

Matus, C. (1985). Planificación, libertad y conflicto. ILPES, Venezuela.

<https://repositorio.esocite.la/984/>

Mercado, L. (1974). Seguridad Política y Estrategia.

Mintzberg et al. (1993). El proceso Estratégico: Conceptos, contextos y Casos.

https://books.google.com.pe/books/about/El_proceso_Estrategico.html?id=YephqTRD711C&redir_esc=y

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel. (1987). Strategy Bites Back: It Is Far More, and Less, than You Ever Imagined.

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel. (1998). Safari a la Estrategia.

https://www.academia.edu/7801358/SAFARI_A_LA ESTRATEGIA Una visita guiada por la jungla del management estrat%C3%A9gico

Paret, P. (1991). Creadores de la Estrategia Moderna.

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23a ed.)

Robbins y Coulter. (2005). Administración.

https://frrq.cvg.utn.edu.ar/pluginfile.php/15549/mod_resource/content/0/Robbins-Administracion.pdf

Salazar D. y Romero G. (2006). Planificación. ¿Éxito Gerencial? Multiciencias, vol. 6, núm. 1.

<https://www.redalyc.org/pdf/904/90460103.pdf>

Sallenave, J. (1943). Gerencia y planeación estratégica. Editorial Norma.

https://archive.org/details/isbn_9789580438434

Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL.

Tavra, A. (1988). Visión actualizada de la estrategia. Revista de la Marina, Chile.

<https://revistamarina.cl/revistas/1988/2/atavrach.pdf>

Tzu, S. (2009). *El arte de la guerra*. Madrid: Edaf.

Zegarra López, F. (18 de enero de 2015). Articulación de los procesos de la seguridad nacional. Honor y Patria. <https://honorypatria.blogspot.com/2015/01/articulacion-de-los-procesos-de-la.html>

Zegarra López, F. (27 de noviembre de 2018). Modernización del planeamiento estratégico del Sistema de Defensa Nacional. Honor y Patria. <https://honorypatria.blogspot.com/2018/11/modernizacion-del-planeamiento.html>



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO



Revista N°31

CUADERNOS DE TRABAJO

**Centro de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Posgrado**

Av. Alejandro Iglesias S/N con Av. Chorrillos, Lima - Perú
www.caen.edu.pe



PERÚ

Ministerio
de Defensa

