



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

TESIS

**PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL PERÚ EN LA
EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19 EN EL AÑO 2020**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE
DOCTOR EN DESARROLLO Y SEGURIDAD ESTRATÉGICA**

AUTOR

Mg. César Augusto Astudillo Salcedo

ASESOR METODOLÓGICO

Dr. César Llontop Sebastiani

ASESORES TEMÁTICOS

Dr. Roberto Vizcardo Benavides

Dr. Sabino Villón Bruno

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

DEFENSA: Nuevos y mejores modelos, diseño estratégico y roles de las
fuerzas armadas

LIMA - PERÚ

2023

NOMBRE DEL TRABAJO

informe final tesis ASTUDILLO -NOV 202
3 Versión 3.5.docx

RECuento DE PALABRAS

41933 Words

RECuento DE CARACTERES

230444 Characters

RECuento DE PÁGINAS

172 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

6.4MB

FECHA DE ENTREGA

Nov 10, 2023 9:53 AM GMT-5

FECHA DEL INFORME

Nov 10, 2023 9:56 AM GMT-5

● 4% de similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 4% Base de datos de Internet
- 1% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de Crossref
- Base de datos de contenido publicado de Crossref
- 2% Base de datos de trabajos entregados

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Bloques de texto excluidos manualmente
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 30 palabras)



CAEN

Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
ESCUELA DE POSGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS PARA OTORGAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO

Chorrillos, 12 de diciembre del 2023

Reunido el Jurado de Tesis integrado por los Catedráticos:

Doctor Francisco Enrique SEMINARIO CORREA.....Presidente

Doctor Freddy RONDÓN VARGAS.....Vocal

Doctor Sabino Ernesto VILLÓN BRUNO.....Secretario

Para evaluar la sustentación del graduando:

MAESTRO CÉSAR AUGUSTO ASTUDILLO SALCEDO

Después de escuchar la exposición y como resultado de la deliberación, se acuerda concederle la calificación de: *A aprobado por unanimidad con*

la calificación de 18.00

En mérito de lo cual el Jurado de Tesis lo declara *Apto* para que se le otorgue el Grado Académico de Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica, conforme a las disposiciones legales vigentes.

En fe de lo cual firman la presente:

Seminario

Doctor
Francisco Enrique SEMINARIO CORREA
PRESIDENTE

Rondón

Doctor
Freddy RONDÓN VARGAS
VOCAL

Villón

Doctor
Sabino Ernesto VILLÓN BRUNO
SECRETARIO

Título de Tesis:

"PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE PERÚ EN LA EMERGENCIA
SANITARIA POR LA COVID - 19 EN EL AÑO 2020"

REGISTRO DE GRADOS Y TITULOS
LIBRO
01

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
ESCUELA DE POSGRADO
ACTA DE OBSERVACIÓN DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

Chorrillos, 12 de diciembre del 2023

GRADUANDO : MAESTRO CÉSAR AUGUSTO ASTUDILLO SALCEDO
GRADO ACADEMICO : Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica
TEMA : PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE PERÚ
EN LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA COVID - 19 EN
EL AÑO 2020

Sin Wredad

En fe de lo cual firman la presente:



Doctor
Freddy RONDÓN VARGAS
VOCAL



Doctor
Francisco Enrique SEMINARIO CORREA
PRESIDENTE



Doctor
Sabino Ernesto VILLÓN BRUNO
SECRETARIO

Gratitud y reconocimiento

Mi eterno agradecimiento a Dios por permitirme haber nacido en esta bendita tierra y haberla conocido palmo a palmo, haber compartido con mis hermanos peruanos en sus propias realidades y saber de sus carencias y necesidades, pero sobre todo de sus valores y fortalezas.

A mi esposa Nancy y a mis hijos Sergio y Jessica, por quienes todo esfuerzo tiene valor y sentido.

A mi Ejército, que me enseñó la ruta del honor y del deber, en sus escuelas, en sus cuarteles, en la academia y sobre todo en las operaciones militares que nos permiten vivir en un país libre, un país con futuro.

Gracias al CAEN, a sus profesores y a los que permiten que funcione como hasta ahora, por la oportunidad de poder dar más a nuestro Perú a través del conocimiento.

Gracias siempre.

Dedicatoria

A los jóvenes estudiantes del Perú, que
con su esfuerzo y dedicación abrirán
la puerta del futuro.

Una puerta que a los más viejos nos
costó mucho esfuerzo encontrar.

César Astudillo Salcedo

Septiembre, 2023

DECLARACIÓN JURADA DE AUTORÍA

Mediante el presente documento, yo, César Augusto Astudillo Salcedo, peruano, casado, general de división (r) perteneciente al Ejército del Perú, identificado con DNI N° 10307948, egresado en diciembre 2022 del VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica, desarrollado en el Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado (CAEN-EPG), me presento ante la autoridad y manifiesto bajo juramento lo siguiente:

Soy el autor de la investigación titulada: **“Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020”**.

Dicha investigación no ha sido presentada ni publicada anteriormente por ningún otro investigador ni por el suscrito, para optar otro grado académico ni título profesional alguno. Declaro que se ha citado debidamente toda idea, texto, figura, fórmulas, tablas u otros que corresponden al suscrito o a otro en respeto irrestricto a los derechos de autor. Declaro conocer y me someto al marco legal y normativo vigente relacionado a dicha responsabilidad.

Declaro bajo juramento que los datos e información presentada pertenecen a la realidad estudiada, que no han sido falseados, adulterados, duplicados ni copiados. Que no he cometido fraude científico, plagio o vicios de autoría; en caso contrario, eximo de toda responsabilidad al Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado y me declaro como el único responsable.

Lima, 15 de octubre de 2023



César Augusto ASTUDILLO SALCEDO
DNI N°10307948

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

A través del presente documento autorizo al Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado, la publicación del texto completo o parcial de la tesis de grado titulada: **“Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020”**, la cual se presenta a fin de optar al grado de Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica, para que sea registrado, ingresado y administrado, de acuerdo a sus normas, en el Repositorio Institucional y en el Repositorio Nacional de Tesis (RENATI) dependiente de la SUNEDU, lo cual está contemplado conforme a ley. La tesis nombrada líneas arriba deberá mantenerse permanente e indefinidamente en el Repositorio para beneficio de la comunidad académica y de la sociedad.

Por tal motivo, firmo la presente autorización en forma totalmente gratuita y en régimen de no tener exclusividad alguna por los derechos necesarios para hacer público el presente trabajo de tesis, por lo que el acceso al mismo pueda ser libre y sin costo alguno, haciendo posible su consulta y publicación, sin embargo, no podrá ser modificada. Con fines académicos, esta tesis podrá ser reproducida, distribuida y mostrada, indicando siempre su autoría y no deberán realizarse obras derivadas, en esencia, de la misma.

Lima, 15 de octubre de 2023



César Augusto ASTUDILLO SALCEDO
DNI N°10307948

Índice

Hojas preliminares	Página
Carátula	
Jurado evaluador	i
Gratitud y reconocimiento	iii
Dedicatoria	iv
Declaración jurada de autoría	v
Autorización de publicación	vi
Índice	vii
Índice de los códigos QR y tablas	x
Índice de figuras	xi
Resumen	xii
Abstract	xiii
Resumo	xiv
Introducción	xv

CAPÍTULO I

Planteamiento del problema	Página
1.1 Descripción de la realidad problemática	17
1.2 Preguntas de investigación	22
1.3 Objetivos de la investigación	22
1.4 Justificación y viabilidad	24
1.5 Delimitación de la investigación	25
1.6 Limitaciones de la investigación	26

CAPÍTULO II

Marco filosófico	página
2.1 Aristóteles	28
2.2 Thomas Hobbes	30
2.3 Max Weber	31

CAPÍTULO III

Estado del conocimiento	Página
3.1 Antecedentes de la investigación	35
3.1.1 Investigaciones nacionales	36
3.1.2 Investigaciones internacionales	38
3.2 Teorías (por categorías)	41
3.2.1 Teoría de la seguridad humana (Categoría 1)	41
3.2.2 Teoría de los sistemas (Categoría 1)	42
3.2.3 Teoría de la resiliencia (Categoría 2)	44
3.3 Marco conceptual	45

CAPÍTULO IV

Metodología de la investigación	Página
4.1 Tipo de investigación según la naturaleza de los datos	55
4.2 Tipo de investigación según enfoque y propósito	55
4.3 Método de investigación	55
4.4 Escenario de estudio	55
4.5 Objeto de estudio	56
4.6 Observables de estudio (codificación y categorización)	56
4.7 Fuentes de información	59
4.8 Técnicas e instrumentos de acopio de información	59
4.8.1 Técnicas de acopio de información	59
4.8.2 Instrumentos de acopio de información	60
4.9 Acceso al campo y acopio de información	61
4.9.1 Acceso al campo	61
4.9.2 Acopio de información	61

CAPÍTULO V

Análisis y síntesis	Página
5.1 Análisis de los datos obtenidos	63
5.1.1 Entrevistas	63
5.1.2 Observación no estructurada	64

5.1.3 Revisión documentaria	78
Documento 1: Desinformación en pandemia	78
Documento 2: Cómo estaban las Fuerzas Armadas de Latinoamérica antes de la pandemia	79
Documento 3: Desafíos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica, efectos a largo plazo	82
Documento 4: Primer lugar en fallecidos por cada 100,000 habitantes en pandemia	83
Documento 5: Morbilidad a nivel mundial por diferentes causas	90

CAPÍTULO VI

Diálogo teórico-empírico	Página
6.1 Análisis comparativo entre resultados de entrevistas	93
6.2 Análisis de la observación no estructurada	94
6.3 Análisis comparativo de la revisión documentaria	94
6.4 Análisis sobre la propuesta de lineamientos estratégicos para la formulación de la doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria por pandemia	94
6.5 Conclusiones	104
6.6 Recomendaciones	108
6.7 Propuesta para enfrentar la realidad problemática	109
6.8 Estructura de la propuesta	110
6.9 Indicadores para medir a futuro resultados de implementación	114
6.10 Propuesta de un proyecto de ley a fin de viabilizar la propuesta	114
6.11 Referencias bibliográficas	117
6.12 Anexos	119
1: Matriz de consistencia	120
2: Matriz de entrevista semiestructurada a expertos	124
3: Ficha de validación de instrumento de investigación	132
4: QR de mallas curriculares	145
5: Proyecto de ley para implementar programas de instrucción y formulación de doctrina permanente para la participación de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú	147

6. Enfermedades emergentes y re-emergentes a nivel mundial	157
7: Casos de infectados en el mundo con el Covid-19	159
8: Países con mayor número de infectados con el Covid-19	161
9: Directrices estratégicas del CCFFAA ante el Covid-19	163
10: Conceptos a considerar en las mallas curriculares. (Instrucción, entrenamiento y doctrina)	165
11: Niveles de participación de las Fuerzas Armadas	170

Índice de códigos QR

Nº	Contenido de la tabla	Fuente	Página
1	Malla curricular EOFAP	Escuela de Oficiales FAP	146
2	Indicadores Currículo de Ciencias Militares EMCH 2022-2026	Escuela Militar de Chorrillos	146

Índice de tablas

Nº	Contenido de la tabla	Fuente	Página
1	Indicadores a evaluar	Ministerio de Defensa 2020	68
2	Tasa de mortalidad del coronavirus en el mundo por cada 100,000 habitantes a setiembre 2023	Elaboración propia	86
3	Evolución del Coronavirus en Perú	Expansión/Datosmacro, Coronavirus Perú 6/9/23	89
4	Muertes en el mundo, por toda causa	IHME, disease,2017	90
5	Causas de mortalidad Perú 2016	Wikipedia	91
6	Las diez principales causas de muerte en Perú	Ministerio de Salud de Perú. MINSA 2017	91
7	Malla curricular de la doctrina para la participación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia sanitario durante pandemias.	Elaboración del autor	111
8	Diagrama de procesos sobre la propuesta de lineamientos estratégicos para formulación de doctrina	Elaboración del autor	115

Índice de figuras

Nº	Contenido de la figura	Fuente	Página
1	Flujograma de disposición de doctrina a nivel Fuerzas Armadas	Elaboración del autor	27
2	Enfoque multidimensional de la seguridad	CAEN 2023	42
3	Diagrama de la teoría general de sistemas	Web:Soyadministrador.net	44
4	Misión constitucional de las Fuerzas Armadas	Constitución Política de Perú	53
5	Amenazas presentadas por la DINI (Octubre 2020)	Elaboración del autor	54
6	Lineamientos estratégicos durante la intervención - 1	Elaboración del autor a partir de la tabla de lineamientos estratégicos durante la pandemia	64
7	Lineamientos estratégicos durante la intervención - 2		65
8	Cadena de valor	Datos del MINDEF 2019	66
9	Marco estratégico de la lucha contra el Covid-19	Elaboración del autor	67
10	Organización militar	Elaboración del autor	68
11	Organización territorial para la estrategia nacional de lucha contra el Covid-19	Elaboración del autor	69
12	Línea maestra para organización durante emergencias sanitarias	Elaboración del autor	70
13	Conducción de la estrategia	Elaboración del autor	72
14	Cantidad de efectivos militares empleados en América Latina durante la pandemia 2019-2020	Statista, Global Fire Power (GFP) 2019	81
15	Fallecimientos por Covid-19: Una comparación por países	Universidad John Hopkins. datos del 8 de enero de 2021 11:00 GMT	87
16	Sala situacional Covid-19 al 09/11/2020.	Ministerio de salud, @Minsa_Perú 9/11/2020	88
17	Perú, crisis del Covid-19	Expansión/Datosmacro, Coronavirus Perú 6/9/23	89
18	Niveles de formulación de la doctrina para la intervención de las Fuerzas Armadas en escenario de crisis por emergencia sanitaria en el Perú.	Elaboración del autor	96
19	Lineamientos estratégicos	Elaboración del autor	98
20	Nuevas variantes hasta la fecha Set 2023 del Covid-19.	Ministerio de Ciencia @min_ciencia, @bioilustrador en twitter	100

Resumen

La presente investigación plantea y propone lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina de la participación de las Fuerzas Armadas del Perú en situaciones de emergencia sanitaria, en base a las experiencias obtenidas en el año 2020 durante el Covid-19 y debido principalmente a la ausencia significativa de doctrina en las diferentes instituciones armadas en sus escuelas de formación y perfeccionamiento

Este estudio se realizó bajo un enfoque cualitativo, empleando para el estudio básico - exploratorio. En el desarrollo de la presente investigación se empleó el procedimiento hermenéutico interpretativo.

De esta manera se atribuirá el análisis que se realizará a los resultados de la realidad interpretativa para explicar la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo del estado de emergencia sanitaria a causa del Covid-19 y la necesidad de plasmar doctrina en la currícula de las instituciones integrantes de las Fuerzas Armadas.

Pese a que el objetivo es ambicioso en el sentido de llegar a formalizar en términos legales la propuesta, el presente trabajo llega a demostrar la importancia de que las escuelas, institutos y organizaciones de las Fuerzas Armadas (llámese cuarteles, bases, alas aéreas, y toda organización donde se imparta academia), deberían impartir instrucción llegando incluso al nivel de simulacros relacionados a la doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en Perú. Esto permitirá que una nueva crisis sanitaria, no pueda encontrarnos sin conocimiento alguno de cómo reaccionar ante esta, asimismo que las actuales epidemias que asolan a connacionales puedan ser controladas y extinguidas, en referencia a tres flagelos sanitarios: dengue, malaria y anemia, cuyos efectos históricos son tan o más perniciosos que el Covid-19.

Palabras claves: Propuesta, lineamientos estratégicos, doctrina de participación, Fuerzas Armadas, emergencia sanitaria.

Abstract

This research raises and proposes strategic guidelines for the formulation of doctrine for the participation of the Peruvian armed forces in health emergency situations, based on the experiences obtained in 2020 during Covid-19 and mainly due to the significant absence of doctrine in the different armed institutions in their training and improvement schools

This research was carried out under a qualitative approach, using the basic - exploratory study. In the development of this research, the interpretive hermeneutic procedure was used.

In this way, the analysis that will be carried out will be attributed to the results of the interpretive reality to explain the participation of the armed forces in the development of the state of health emergency due to Covid-19 and the need to translate doctrine into the curricula of the institutions that make up the armed forces.

Although the objective is ambitious in the sense of formalizing the proposal in legal terms, this work demonstrates the importance of schools, institutes and organizations of the armed forces (called barracks, bases, air wings, and every organization where an academy is taught), should provide instruction, even reaching the level of drills related to the doctrine on the participation of the armed forces in health emergency situations in Peru. This will ensure that a new health crisis cannot find us without any knowledge of how to react to it, and that the current epidemics that devastate fellow citizens can be controlled and extinguished, in reference to three health scourges: Dengue, malaria and anemia, whose effects historical events are as or more pernicious than Covid-19

Keywords: Proposal, strategic guidelines, participation doctrine, armed forces, health emergency.

Resumo

Esta pesquisa levanta e propõe diretrizes estratégicas para a formulação de doutrina para a participação das Forças Armadas Peruanas em situações de emergência sanitária, com base nas experiências obtidas em 2020 durante a Covid-19 e principalmente devido à significativa ausência de doutrina nas diferentes instituições armadas em suas escolas de treinamento e aperfeiçoamento

Este estudo foi realizado sob abordagem qualitativa, utilizando o estudo básico – exploratório. No desenvolvimento desta pesquisa foi utilizado o procedimento hermenêutico interpretativo.

Desta forma, a análise que será realizada será atribuída aos resultados da realidade interpretativa para explicar a participação das Forças Armadas no desenvolvimento do estado de emergência sanitária devido à Covid-19 e a necessidade de traduzir a doutrina em os currículos das instituições que compõem as Forças Armadas.

Embora o objetivo seja ambicioso no sentido de formalizar a proposta em termos jurídicos, este trabalho demonstra a importância das escolas, institutos e organizações das Forças Armadas (chamadas de quartéis, bases, alas aéreas e toda organização onde se ensina uma academia), deveria ministrar instrução, chegando inclusive ao nível de exercícios relacionados à doutrina sobre a participação das Forças Armadas em situações de emergência sanitária no Peru. Isto garantirá que uma nova crise sanitária não nos possa encontrar sem sabermos como reagir a ela, e que as actuais epidemias que assolam os nossos concidadãos possam ser controladas e extintas, em referência a três flagelos sanitários: a dengue, a malária e a anemia, cujos efeitos os acontecimentos históricos são tão ou mais perniciosos que a Covid-19.

Palavras-chave: Proposta, diretrizes estratégicas, doutrina de participação, Forças Armadas, emergência sanitária.

Introducción

Debido en primer lugar a la falta de conocimiento y ausencia de doctrina relacionada a la participación de las Fuerzas Armadas del Perú durante la emergencia sanitaria de 2020, el Covid-19 ha evidenciado que este tipo de amenazas puede golpear con la potencia destructiva de los conflictos más inusitados. El Covid-19 dejó millones de muertes y en estado crítico los medios de vida y subsistencia de millones. Evidenció la insuficiencia de nuestra arquitectura de salud global y cadenas logísticas, amplió la brecha de la desigualdad y eliminó varios años de progreso en el desarrollo.

Debilitó, además, los sistemas alimentarios, llevó la necesidad del hombre a niveles insospechados hasta ese momento y acrecentó la necesidad de multiplicar los esfuerzos dispuestos para aminorar la pobreza y la falta de alimentos, así como tender a cerrar la brecha para el acceso a la educación a fin de retomar el camino para alcanzar los estándares mínimos de vida decente que solo se dan en parte del planeta. Mientras tanto, transmisibles endemias como el ébola y en el Perú particularmente tres flagelos sanitarios: dengue, malaria y anemia, continúan resurgiendo y solo se pueden neutralizar o aminorar -en su impacto- si actuamos temprano y con tecnología sumado a gestores competentes y sobre todo con doctrina para poder emplear adecuadamente a las Fuerzas Armadas en lo que les compete.

La pandemia ha dejado en claro la necesidad de líderes y gestores de calidad e implementación de sistemas de salud más fuertes en todos sus niveles, sin embargo, nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Se han construido más hospitales?, ¿se han condicionado más unidades UCI?, ¿se ha fomentado y facilitado la especialidad de intensivistas en el Sector Salud?, ¿se han implementado plantas de oxígeno?, ¿se han desarrollado programas educativos en las escuelas, universidades e institutos para afrontar futuras pandemias, dentro de las medidas de prevención?. Las respuestas a todas y cada una de las preguntas es “no”.

En la presente investigación se proponen lineamientos estratégicos para la formulación de la doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú, se ha empleado como primordial insumo de investigación la experiencia obtenida de la intervención de las Fuerzas Armadas durante la pandemia de Covid-19 en el 2020. El estudio busca ineludiblemente plasmar los lineamientos necesarios para estructurar una doctrina relevante e inédita y necesaria para enfrentar otra amenaza de esta naturaleza que se pueda presentar a futuro, en base a los

elementos de juicio aprendidos durante esta fatalidad y que lamentablemente no se han aprovechado las lecciones aprendidas y finalmente doctrina.

Este proceso es primordial, considerando que la experiencia adquirida durante la estrategia desplegada por las Fuerzas Armadas en la crisis sanitaria del 2020 por el Covid-19 no se ha plasmado ni en manuales ni en texto alguno, menos en mallas curriculares que contengan, además de doctrina, simulación en laboratorio y también simulacros en el campo.

La presente investigación propondrá lineamientos estratégicos para formular doctrina basada en la exploración e investigación en temas de seguridad bajo conceptos expresados en el “Enfoque multidimensional de la seguridad” (ámbito externo, ámbito interno y desarrollo humano).

Por consiguiente, la investigación analizará temas relacionados al contenido de una doctrina como fuente normativa para enfrentar emergencias sanitarias como la ocurrida en el contexto del Covid-19, la que presentó su punto más letal a mediados del 2020, desde lineamientos para optimizar el proceso de alerta y ejecución ante la aparición de una emergencia sanitaria, contención y consolidación para controlar pandemias, así como lineamientos que permitan el retorno a la normalidad considerando siempre el apoyo a la población.

La investigación a realizar es de tipo básica, mediante la cual se busca comprender el fenómeno de estudio a través de la observación directa durante la participación en esta emergencia sanitaria y por las fuentes de información disponibles que a su vez sirven como sustento para el desarrollo del contenido. Asimismo, se busca realizar un análisis del objeto de estudio y formular una propuesta para su posterior implementación.

Se detallan finalmente las referencias bibliográficas a las cuales accedió el investigador, anexos, índices de códigos QR (mallas curriculares que son demasiado ampulosas), índices de tablas y figuras, así como anexos y herramientas empleadas durante el desarrollo de la investigación.

CAPÍTULO I

Planteamiento del problema

1.1 Descripción de la realidad problemática

El problema que da lugar a la investigación es la ausencia de doctrina relacionada con la participación de las Fuerzas Armadas del Perú en una emergencia sanitaria, como la ocurrida por la pandemia del Covid-19 durante los años 2020 y 2021.

Algunas causas que dieron origen al problema

Perú no tiene ni tuvo experiencia en estos aspectos, a diferencia de otros países como Estados Unidos durante la gripe española obtenida en los campos de batalla europeos en la Primera Guerra Mundial y que mató más gente civil en el propio país (Estados Unidos) que los fallecidos en combate en Europa.

Esta experiencia al igual que las sucedidas antes y después de este acontecimiento (peste negra, viruela, ébola, VIH, etc.) influenciaron en países desarrollados donde se generaron corrientes de opinión respecto a las lecciones aprendidas a fin de plasmar estas en manuales y reglamentos, sin embargo, este requerimiento no se dio en la medida que hubieran deseado los investigadores, pues el día a día de cada gobierno de turno iba llevando para atrás el interés por solucionar las desgracias ocurridas por las pandemias que nadie quería –siquiera– recordar.

En el Perú no habíamos tenido experiencias similares a la pandemia de Covid-19, tan solo algunas como la gripe aviar, la gripe H1N1 (a veces llamada gripe porcina, tipo de virus de la influenza A), que empezaron a causar enfermedades en seres humanos, sin embargo, la mortalidad no fue tan drástica por lo que fueron olvidadas tan rápido como aparecieron. En los últimos años, en la región americana se registraron tres infecciones humanas causadas por influenza aviar A(H5N1): en Estados Unidos (abril de 2022), Ecuador (enero de 2023) y Chile (marzo de 2023), estos últimos vecinos del Perú, donde la letalidad no fue de niveles mayores.

Nada de eso influyó en generar doctrina en las escuelas de formación y perfeccionamiento de las instituciones armadas para hacer frente a emergencias sanitarias como la que se vivió durante la pandemia de Covid-19.

Este olvido se hará evidente cuando nuevamente tengamos que afrontar una nueva emergencia y los –entonces– líderes no tengan en absoluto doctrina alguna para preparar

a las instituciones en hacer frente a esta amenaza. Nuevamente tendrán que realizar pruebas de ensayo-error, las cuales generarán víctimas que podrían salvarse si desde ya se motiva la implementación de doctrina en base a los lineamientos estratégicos que finalmente presente esta investigación.

El seguir en inacción frente a esta problemática tendrá como consecuencia directa el mal empleo de las Fuerzas Armadas ante una nueva emergencia sanitaria, ya que la improvisación y el desconocimiento de los procedimientos harán que se tomen decisiones equivocadas que conducirán a consecuencias graves, particularmente en el deceso de peruanos que, en buena medida, podrían evitarse si se desarrollan los procedimientos correctos.

Cómo se determinó la existencia del problema

Mundialmente se tuvo conocimiento de los primeros casos relacionados a el Covid-19 (acrónimo del inglés Corona Virus Disease y 19 por el año en el que se originó), según la Clasificación Internacional de Enfermedades en diciembre del 2019. Fue un virus totalmente desconocido por la comunidad científica y la desinformación impactaba en el comportamiento de las personas.

“La pandemia ocasionada por el Covid-19 fue oficialmente reportado el martes 7/1/2020 en China, por el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades - CDC, posteriormente al 31/12/2019, en Wuhan-Hubei-China, una comisión municipal de salud divulgó veintisiete casos de una variante de neumonía de origen desconocido, siete de los cuales calificaban como severos”. En nuestro país, el 05/3/2020 se reportó oficialmente el presunto primer caso (caso 0) de Covid-19, diagnosticado a un joven procedente de Europa.

Ante la inminente realidad a la que nos enfrentaríamos, el premier de la nación, el 15/3/2020, declaró Estado de Emergencia Nacional, en un inicio por 15 días calendario, el cual se extendió por mucho tiempo más, además, en el Decreto Legislativo se disponía el aislamiento social a consecuencia del brote de Covid-19. En esta situación, el Ministerio de Salud llevó a cabo el “Plan nacional de preparación y respuesta ante el riesgo de infección y contagio del Covid-19”, que fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 039-2020/MINSA, el 31/1/2020.

Esta RM tuvo como propósito minimizar el impacto sanitario generado por el Covid-19, el que involucraba también impactos sociales y económicos, por lo cual era

necesario fortalecer el sistema de respuesta ante el riesgo de propagación, infección, contagio y muerte producida por la enfermedad, mediante el reforzamiento y mantenimiento de las infraestructuras hospitalarias a través de asignaciones presupuestarias al Ministerio de Salud para la contratación de personal y mejora del sistema de salud mediante el Decreto de Urgencia N° 055-2020, del 13/5/2020, además de campañas a nivel nacional donde se realizaron trabajos integrados con las Fuerzas Armadas en todos sus niveles. Las acciones realizadas pudieron revelar la vulnerabilidad histórica del sistema de salud del país, el cual se trató en todo momento de paliar a través de diversas acciones realizadas. Mucho antes de la pandemia de Covid-19, todo el sistema de salud en el Perú ya tenía niveles de precariedad alarmantes.

Mediante el Decreto Supremo N° 094-2020 del 23/5/2020, se determinaron las medidas necesarias para el llamado Aislamiento Social Obligatorio (ASO), ya en esta fecha existía un número significativo de casos confirmados a nivel nacional. Frente a los avances del contagio por el virus, el gobierno dispuso una serie de medidas restrictivas, entre las cuales se detalló prioritariamente: (a) la suspensión de la presencialidad de las clases en colegios, universidades e instituciones del Sector Educación a nivel nacional, (b) establecimiento y promoción del trabajo remoto, y (c) la suspensión de eventos públicos en lugares abiertos y cerrados.

En contraparte, las medidas adoptadas por el gobierno no presentaban resultados consistentes, y como reflejo de esta situación “al 25/6/2020 teníamos 268,602 casos confirmados y 8761 fallecidos”, lo que provocó incertidumbre en la población, la que se organizaba para salir a las calles a expresar la situación crítica que se vivía en su entorno, respecto al desabastecimiento de la canasta familiar por las medidas restrictivas en la libre circulación; en muchísimos casos, la población no podía salir a trabajar a fin de generar sus propios recursos.

Esta situación se agravó con el aumento de la delincuencia, según un informe de percepción y vigilancia ciudadana en Lima y Callao presentada por la organización “Lima, Cómo Vamos” (2021), se identificó con un 72,8 % a la crítica seguridad ciudadana como uno de los problemas que afectaban la calidad de vida de la ciudad, estos antecedentes exigieron la presencia de las Fuerzas Armadas, que se vieron limitadas respecto al control de las personas frente a las diferentes medidas establecidas ya que su equipamiento, entrenamiento y marco legal habían de ser implementados adecuadamente.

Por ser una situación sui géneris, las Fuerzas Armadas no disponían de un documento doctrinario que precise lineamientos estratégicos de planificación y preparación, alerta y ejecución, de contención y consolidación, así como lineamientos para el retorno a la normalidad, hecho que no limitó el cumplimiento efectivo de una de las principales misiones de las Fuerzas Armadas, como es el empleo efectivo del poder militar para mantener el orden interno y asegurar la paz social.

Asimismo, se dieron otras misiones como la protección de activos críticos, protección de servicios públicos esenciales y control de la población en situaciones de emergencia debido a la crisis sanitaria. No solo en el Perú, también en la mayoría de países se observó la participación de las Fuerzas Armadas durante la crisis sanitaria.

A pesar de ello, se organizó desde la Cancillería, en coordinación con el INDECI y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, un puente aéreo a fin de realizar el traslado de peruanos que se encontraban en diversos países a raíz del cierre de los aeropuertos y de extranjeros varados en el Perú, por lo que el MTC aprobó 380 viajes internacionales en el período del 21/3/2020 al 30/4/2020 con lo cual lograron transportar a 40,490 pasajeros peruanos y otras nacionalidades, los cuales se encontraban lejos de sus destinos por el cierre de fronteras peruanas que empezó a regir a las 23:59 horas del 16/3/2020 para evitar el ingreso al Perú de casos importados de coronavirus” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2020).

Otra disposición de carácter frontal y de fuertes implicancias, pero necesaria, al fin y al cabo, fue el cierre de las fronteras, asimismo, se prohibió el traslado global de pasajeros por cualquier forma, modo o vehículo, además, se continuó con la campaña de toma de muestras en las respectivas casas a la población que presentaba el tipo de sintomatología de Covid-19.

Estas medidas que podrían haber resultado beneficiosas en otra realidad, en nuestro país no fue totalmente efectiva ya que alrededor del 70 % de la población trabajaba de manera informal según cifras reportadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), debido particularmente a la poca oferta de trabajo y a una perspectiva histórica de la población, no es que de pronto ese 70 % pasó de la formalidad a la informalidad, eso ya venía de tiempo atrás.

En el 2020, todo el personal militar –que estaba bajo mando operativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas– conducía planes en niveles incluso tácticos, tal como se realizó en gran parte del mundo; entre otras acciones militares, tuvimos: a) verificación del distanciamiento social, b) control de aforos, c) control del

uso de mascarillas, d) protocolo en intervenciones sanitarias en mercados y grandes almacenes, e) control y monitoreo de concentraciones de “positivos” (personas infectadas), f) verificación del transporte de los llamados “retornantes”, personas que retornaban al interior del país, g) reparto de canastas –en coordinación con el INDECI– para la población vulnerable, h) evacuación aérea de pacientes infectados y traslado de balones de oxígeno, i) control de fronteras, puertos, terrapuertos y aeropuertos, j) conducción de operaciones de patrullaje territorial, y k) estrategia multisectorial, operación TAYTA (operación territorial de ayuda en el tratamiento y aislamiento para disminuir los efectos del Covid-19). (Astudillo, 2021, p. 34)

Las situaciones que se presentaron fueron nuevas para las Fuerzas Armadas, nuevo era el virus, desconocida su letalidad hasta esa fecha, sin vacunas y sin ninguna experiencia en el manejo de esta pandemia, las Fuerzas Armadas fueron aprendiendo “sobre la marcha”, hasta el límite de, en muchos casos, sacrificar las vidas valiosas de muchos de sus integrantes por la letalidad de este nuevo virus.

“Actualmente, la doctrina y procedimientos del planeamiento conjunto no advertían esta variedad de amenaza por lo que es fundamental su adecuación”(p. 36), la implementación de una doctrina que contenga las lecciones aprendidas durante el desarrollo y desenvolvimiento de las Fuerzas Armadas durante este nuevo contexto, que sea entrenada y optimizada por los nuevos contingentes y jefes a fin dar una respuesta inmediata y efectiva para evitar la pérdida de vidas por el desconocimiento de los procedimientos adecuados, los militares y policías aprendieron viendo morir –incluso– a compañeros.

Desde que llegó la primera dotación de vacunas el 07/2/2021 (Ministerio de Salud) se ralentizó la letalidad del virus, pero hasta la fecha (agosto de 2023), se siguieron reportando infectados (aunque en menor cantidad fallecidos por el Covid-19), no en la proporción de mediados del 2020, pero no se le ha derrotado totalmente.

Hemos retornado a una normalidad relativa, aun con muchas previsiones, pero se ha superado la etapa de los altos índices de letalidad, para esto la doctrina que debe impartirse en los centros de entrenamiento de las Fuerzas Armadas debe ser una sola para todos y entrenar en conjunto, nada mejor que tener las mismas armas para enfrentar a otro virus letal que no se puede prever con exactitud cuándo puede emerger, es por eso que la instrucción y el entrenamiento deben ser fundamentales para este nuevo tipo de amenaza que ahora se muestra en los escenarios del desarrollo nacional, “en octubre del 2020, la Dirección Nacional de Inteligencia –DINI– consideró a la pandemia como una

amenaza al Estado, en esa fecha el COSEDENA (Consejo de Seguridad y Defensa Nacional) lo estableció así”. (Astudillo, 2021)

Ya en esa complejidad de establecer la crisis sanitaria por la pandemia como una amenaza, es que tenemos que estar entrenados y capacitados para contar con la doctrina adecuada que nos permita identificar procedimientos más efectivos, más aún si hasta la fecha –agosto 2023– no se dan, para lo cual es importante implementar una doctrina que contemple la participación de las Fuerzas Armadas a fin de atender las emergencias sanitarias en el marco de la defensa y el desarrollo nacional.

1.2 Preguntas de investigación

1.2.1 Pregunta general

¿De qué manera la participación de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?

1.2.2 Preguntas específicas

- a) ¿De qué manera la participación de las Fuerzas Armadas a nivel **estratégico** en la emergencia sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?
- b) ¿De qué manera la participación de las Fuerzas Armadas a nivel **operacional** en la emergencia sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?
- c) ¿De qué manera la participación de las Fuerzas Armadas a nivel **táctico** en la emergencia sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo general

Establecer si la participación de las Fuerzas Armadas en la emergencia

sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Establecer si la participación de las Fuerzas Armadas a nivel **estratégico** en la emergencia sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria.
- b) Establecer si la participación de las Fuerzas Armadas a nivel **operacional** en la emergencia sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria.
- c) Establecer si la participación de las Fuerzas Armadas a nivel **táctico** en la emergencia sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria.

Necesidad de la implementación

Es necesario que las Fuerzas Armadas, a través de sus direcciones o comandos de educación, instrucción y/o entrenamiento, tengan previsto en su malla curricular para las escuelas de formación, perfeccionamiento, cuarteles y bases, los puntos más importantes que se han podido determinar durante la emergencia sanitaria producida por el Covid-19 durante el año 2020, esto ordenado por sus comandos respectivos con disposición y normalización del Ministerio de Defensa.

Esta malla curricular, que incluya misiones, actividades y procedimientos durante la crisis sanitaria, deberá tener carácter de obligatorio dentro de los docentes y alumnos de las instituciones educativas de formación y perfeccionamiento al interior de las Fuerzas Armadas.

A través de sendos documentos (proyectos de ley, entre otros) se recomendará en esta investigación tanto al Ministerio de Defensa como al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas la implementación de estas medidas orientadas a desarrollar doctrina respecto a la participación de las Fuerzas Armadas del Perú en situaciones

de emergencia sanitaria en base a las lecciones aprendidas, observación y demás elementos de juicio durante la intervención ante el Covid-19 durante el año 2020.

Se sabe que la implementación de un proyecto de ley no amerita una investigación, sin embargo, es necesario proponerlo ya que no distorsiona la investigación al considerársele simplemente como un anexo a fin de facilitar la consecución del objetivo.

1.4 Justificación y viabilidad

El problema de investigación es de importancia a nivel nacional, la falta de una doctrina que garantice la participación efectiva de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria representa una preocupación nacional, teniendo como referente reciente la pandemia generada por el Covid-19.

En nuestro país se dispone de registros de las acciones desempeñadas por las Fuerzas Armadas, que fueron de vital importancia en el desarrollo del plan de vigilancia, control y prevención de la emergencia sanitaria, que evidencia el máximo esfuerzo que han realizado estas instituciones para emplear sus capacidades y poder militar en un entorno nuevo, estos registros se vienen perdiendo valorativamente a medida que no se consoliden en el desarrollo de una doctrina.

El ingreso de este virus en nuestro país fue una preocupación de carácter internacional, por lo que es imperativo el análisis de la importancia de la misión cumplida por las Fuerzas Armadas en las acciones militares, ejecución de un plan estratégico y lineamientos políticos durante el estado de emergencia sanitaria nacional y su habilidad y potencia en la respuesta con el efectivo humano desplegado en todo el país, así como la disponibilidad logística operativa en función de poder realizar y cumplir requerimientos de transporte, resguardo y seguridad de todos aquellos componentes que se generaron con miras a la seguridad de cada uno de los ciudadanos.

Asimismo, el fenómeno de estudio es relevante por su relación con el tema de defensa. En la actualidad solo se encuentran estudios limitados en revistas especializadas, donde solo relacionan la temática de las acciones militares y el estado de emergencia sanitaria, hecho que constituye un antecedente conceptual importante pero que no determina el ¿Qué hacer? y ¿Cómo hacer?, que es finalmente lo que se busca con la formulación de doctrina.

Asimismo, la investigación es viable porque se encuentra el conocimiento directo y útil de participantes inmediatos para analizar las consecuencias positivas que tuvo el desempeño de las Fuerzas Armadas en el logro de las acciones militares en el contexto de la emergencia sanitaria, por lo cual facilita el desarrollo de la presente investigación.

1.5 Delimitación de la investigación

El establecimiento de los límites metodológicos de la investigación se centra en la postura hermenéutico-interpretativa, para Xavier Vargas Beal (2007) en su obra “¿Cómo hacer investigación cualitativa?”, la postura hermenéutico-interpretativa no busca verdades absolutas, sino la implementación de una orientación factible de ser compartida en relación a la realidad que se investiga” (p.80).

DELIMITACIÓN	CONCEPTO
ESPACIAL	Territorio peruano, todas las zonas geográficas
TEMÁTICA	Observación, análisis de las acciones militares desarrolladas durante la emergencia sanitaria por el Covid-19
TEMPORAL	Acciones realizadas en el 2020
CONCEPTUAL	Participación de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria por el Covid-19

Más adelante podremos evaluar en profundidad las categorías de estudio más importantes, sin embargo, para poner en contexto, estas son:

- I. Doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en Perú.
- II. Lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina.

Es necesario explicar cuáles son los roles estratégicos de las Fuerzas Armadas. Consecuente con la categorización, se tiene que definir el concepto de “estado de emergencia”, el cual es como sigue: “El estado de emergencia se faculta y habilita cuando la paz y el orden público se encuentren afectados y/o amenazados, motivados por la perturbación y acciones contrarias a la vida pacífica de la nación. En esta circunstancia se declara estado de emergencia por 30 días a través de un instrumento legal llamado Decreto Supremo, expedido y firmado por el presidente de la República, siendo su plazo máximo de 60 días, con opción a prorrogarse a través de un nuevo decreto”.

- 1) Garantizar la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Art. 165° - CPP
- 2) Asumir el control del orden interno en estado de emergencia o de sitio, de acuerdo a ley. Art. 165° - 137° - CPP
- 3) Participar en la defensa civil de acuerdo a ley - Art. 171° - CPP
- 4) Participar en las misiones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Art 118° - CPP - Memorándum de Entendimiento (MOU) con las NN.UU. 2004.
- 5) Participar en el desarrollo económico y social del país. Art. 171° - CPP

Existe declaratoria de estado de emergencia fundamentalmente por perturbación de la paz o del orden interno, por catástrofes provocadas por fenómenos naturales y por graves circunstancias que afecten la vida de la nación”; por experiencia se dan por tres motivos:

1. Por efectos de movimientos terroristas que sobrepasan el accionar policial.
2. Por efectos de la naturaleza (fenómeno El Niño, terremotos, inundaciones, etc.)
3. Por crisis sanitaria (Covid-19, dengue, malaria, anemia, etc.). Asimismo, existe otro estado de excepción previsto en la CPP (Artículo 137°), llamado “Estado de sitio”, el cual se da durante una guerra.

1.6 Limitaciones de la investigación

La presente investigación tiene como principal limitación el campo teórico. Aquí debemos diferenciar qué es teoría y qué es concepto, y quizá sea este el principal impedimento cuando proponemos algo, a veces se proponen conceptos nuevos, y ese no es el fondo, a veces también se proponen ideas nuevas, pero solo conceptuamos y no teorizamos. Un concepto es una idea o una noción, mientras que una teoría es un conjunto organizado de conceptos. Los conceptos son la base de la comunicación, mientras que las teorías son necesarias para comprender y predecir eventos.

Los conceptos se utilizan para representar algo, mientras que las teorías se utilizan para explicar algo, y de eso buscamos qué hacer: explicar.

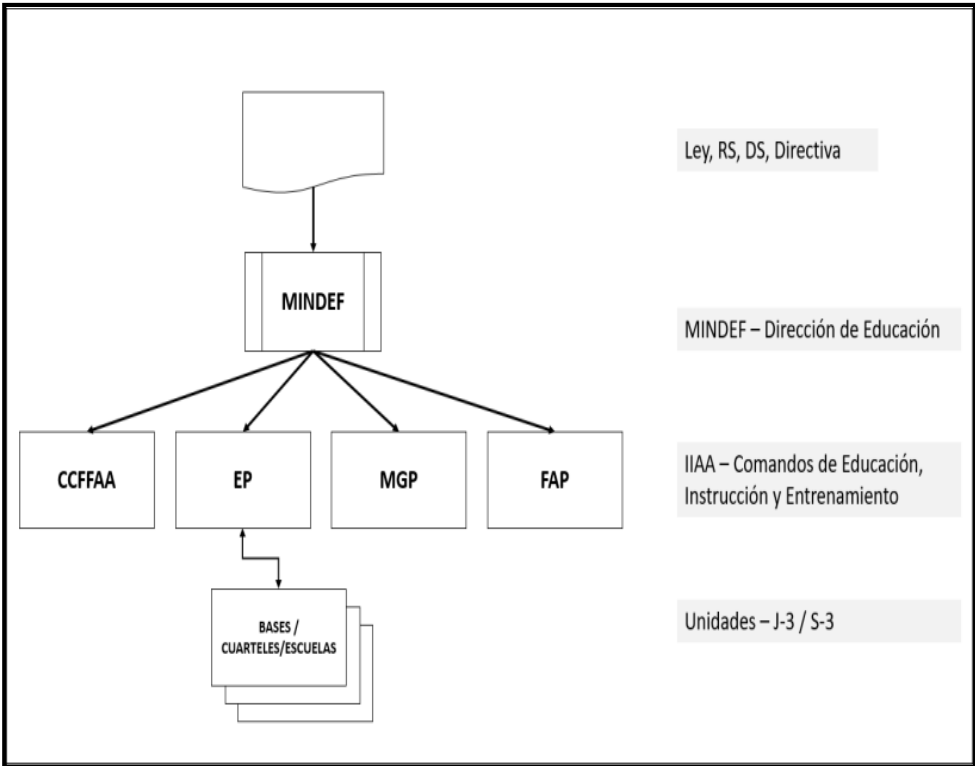
Entendiéndose que explicaremos en base a nuestra experiencia, ya que hay muy pocas investigaciones previas que analicen las acciones militares durante el contexto del Covid-19 y de las repercusiones en el ámbito nacional, asimismo, en el método de acceso

a la documentación, principalmente por el secretismo o el carácter de reserva respecto de los datos de carácter formal.

Por ende, esta limitación podrá superarse mediante la realización de coordinaciones formales con las respectivas jefaturas de las dependencias de los institutos armados involucrados en la doctrina, con la finalidad que exista la posibilidad de brindar los mecanismos facilitadores que ameriten que el investigador pueda acceder a la información requerida.

En segundo lugar, el estudio tiene como delimitación geográfica todas las zonas de responsabilidad de las Fuerzas Armadas, las que son muy extensas para levantar la información de campo, por lo que para superar la limitación geográfica, el investigador tendrá que referir el estudio al ámbito de responsabilidad más significativo respecto del desarrollo de la pandemia y la participación de las Fuerzas Armadas, esta limitación se supera en sí por el hecho de que las mallas curriculares que se emitan desde la capital tendrán efecto directo a través de su cumplimiento en las bases, cuarteles y escuelas de formación y perfeccionamiento.

Figura 1: Flujograma de disposición de doctrina a nivel FF.AA.



Fuente: Elaboración propia

CAPITULO II

Marco filosófico

Buscar bases filosóficas a la investigación siempre es importante, ya que es de ahí donde se parte para poder aplicar teoría y luego formular doctrina.

La intervención del Estado -a través de las Fuerzas Armadas- en cualquier actividad donde ejerza el poder conferido por la soberana designación popular, es un concepto muy antiguo que ha sido tratado por la mayoría de pensadores y filósofos.

¿Es el Estado capaz de intervenir en la vida de los ciudadanos?

¿Puede el Estado conculcar libertades plasmadas en la Constitución?

¿En ambos casos se justifica, aún se trate de una emergencia sanitaria, donde está en peligro la vida de miles de ciudadanos?

Diremos que la experiencia hizo que las constituciones en todo el mundo prevean estas circunstancias y le permitan al soberano poder intervenir y para ello emplear a las Fuerzas Armadas. El uso legítimo de la violencia dentro de un territorio determinado es siempre polémico, pero finalmente legal, ya que la magnitud e intensidad de esta violencia será siempre la que esté en juego. Es recomendable distinguir -antes de continuar- que las Fuerzas Armadas son eso, una fuerza, no son un poder. El poder siempre es político.

Veamos algunas corrientes filosóficas donde se explica la intervención del Estado (a través de sus Fuerzas Armadas, vale decir, a través del monopolio y autoridad para ejercer la violencia).

2.1 Aristóteles

¿Cuál es la concepción de Estado según Aristóteles?, en su obra "La política", Aristóteles caracteriza al Estado como la agrupación de todos los individuos que comparten un territorio común y que persiguen el bienestar colectivo. Dos elementos esenciales en la formación del Estado son: la territorialidad y el propósito común.

En su obra "El estado y la política: Origen, evolución y perspectiva de la era global", s.f., Sebastián Ruiz dice: "la idea de orden, dirección, guía, liderazgo, relación mando-obediencia, en definitiva, el poder, está intrínseca y visceralmente unida a la existencia misma del hombre en sociedad" (p.179), un concepto vertido por Aristóteles

siglos atrás, vale decir, que hay una comunicación reflexionada de la persona que brinda soporte a su actuar; elementos que fluyen una dinámica de conducta donde el concepto inicial de líder se hace realidad en sus actos ante escenarios complicados o que establezcan el planteamiento de soluciones posibles a lo convencional (Eduardo M., 2023, pp. 36-41). Es bajo este fundamento que se debe analizar lo sucedido ante la aparición del Covid-19 y la necesidad de plantear lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina sobre la intervención de las Fuerzas Armadas durante situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.

La educación y la doctrina son aspectos fundamentales en el devenir de la sociedad, el establecimiento de marcos conceptuales que permitan integrarnos en beneficio del grupo humano al que pertenecemos, y como tal, la educación siempre ha estado presente en todos los ámbitos del ser humano, en el cual el ser establece el conjunto de conocimientos y oportunidades de transmisión de conocimiento a las siguientes generaciones, a fin de facilitar la construcción de lineamientos que permitan el desarrollo lógico del ser, que permitan integrar de forma natural al ser en la sociedad de conocimiento y permitan su análisis crítico con la finalidad de explicarla, mejorarla y, en algunos casos, replantearla desde sus orígenes.

Pero, ¿para qué buscamos aprender?, muchas teorías pueden asomarse a nuestra mente sobre las múltiples razones que llevan al hombre a aprender, pero qué puede saber para poder controlar la situación, ya que sabemos que el conocimiento es poder, y nos da la ventaja de realizar proyecciones antes de que ocurra el hecho concreto, el saber implica esfuerzo intelectual humano, muchas veces aprendido de la experiencia propia, otras, aprendida por la experiencia de otros, pero esto genera que se amplíen muchos ámbitos de conocimiento ya que “nadie ignora que la civilización, hoy en día, se distingue por un incremento precipitado del conocimiento en todos los niveles y escenarios de los hechos, en todo caso de su percepción” (Sánchez, 2011, p.14).

Si mantenemos el enfoque en la importancia de la educación y el establecimiento de doctrinas y en base a lo planteado enmarcamos a la educación como el conjunto de conocimientos que facilitan los procedimientos, el hombre se ve beneficiado y logra abordar los diversos problemas de manera efectiva en base a los conocimientos previos.

Todas las investigaciones a nivel mundial, y tomando como ejemplo a la mayoría de países europeos, han formado comisiones Covid-19, para evaluar qué fue lo que

funcionó y aquello que no, estrictamente con la finalidad de aprender y que no vuelvan a suceder los errores advertidos durante la crisis sanitaria; en el Perú eso tiene mayor relevancia ya que somos el país con mayor mortalidad en el mundo, según unos estadísticos (desde mi punto de vista, equivocados) dispuestos e impuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en “beneficio” de la administración del gobierno norteamericano (quien en números simples tuvo la mayor cantidad de muertes en realidad hasta la fecha en que se publica esta investigación).

Sabemos que la educación ha evolucionado de la mano con el hombre, ha aprendido de su experiencia y desde sus carencias a establecer mecanismos para enfrentar hechos y ajustar los conocimientos a nuevas realidades, por lo que es imperativo establecer un mecanismo de registro de nuevas experiencias, no solo de saberes que estén registrados en un libro, que represente una realidad lejana a nuestros días, porque el hombre siempre ha buscado registrar información relevante, siempre busca dejar el registro de sus nuevos conocimientos para que sean de utilidad y con ello contribuir a la universalidad del conocimiento a las futuras generaciones.

Generar el denominado *Know How* mediante la experiencia alcanzada es como lo expresa Thomas Kuhn, no solo acumular los saberes de un aspecto relacionado, es el cambio de paradigmas, el hombre siempre se ha adaptado a los nuevos problemas en la naturaleza de su desarrollo, asimismo, en el medio militar, las Fuerzas Armadas se adecuaron a esta nueva realidad, se adaptaron a alejarse de su familia por períodos largos ante el miedo de poder contagiar a un ser querido, vivir aislados en un cuartel con sus compañeros de armas que posiblemente estaban contagiados por el virus, esperando las nuevas disposiciones del gobierno para poder estructurar un plan de acción que sea efectivo con las disposiciones cambiantes que, en muchas ocasiones, no dieron fruto.

2.2 Thomas Hobbes

Hobbes (1588-1679) fue uno de los más grandes filósofos de la época moderna. ayudó mucho en la investigación, pues tenemos que entender como así se explica la imposición de determinadas normas y resoluciones del gobierno y la suspensión de libertades fundamentales expresas en la Constitución, tal como se dieron en el 2020-2021, época de pandemia de Covid-19.

En su obra “El leviatán”, Hobbes explica el comportamiento del hombre y del Estado. En esta metáfora creada por él, expresa la necesidad de someterse a un fuerte

poder para protegerse. Hobbes, escribiendo con espléndida maestría, hace referencia al monstruo bíblico más temido para explicar y justificar la existencia de un Estado absolutista que subyuga a sus ciudadanos. El personaje del Leviatán proviene de la mitología y de las escrituras de la Biblia, cuyos gobiernos de la Edad Media utilizaban para justificar los gobiernos reales “por la gracia de Dios”.

Básicamente, el Leviatán, el Gobierno, es una figura terrorífica pero necesaria que, para Hobbes, sirve para hacer que predomine una cierta paz y orden, para que la civilización progrese y los individuos no amenacen ni sufran amenazas o ataques por parte de otros individuos. Cuando describe al Estado, Hobbes introducirá el concepto de “Pacto Social” o “Contrato Social”, manipulado y elaborado por los hombres para obtener la seguridad y protección individual a fin de poder acabar con los conflictos enfrentados por los intereses individuales.

Es en el Estado donde priman las leyes morales por encima de las leyes naturales. Esto es, prevalecen los deseos colectivos versus los deseos pasionales de los hombres. Para Hobbes, la única función del gobierno es establecer y asegurar la paz, la estabilidad en la sociedad. Es quizá como se pueda entender de mejor manera la imposición de tantas restricciones, quedando –incluso– plasmadas en la Carta Magna peruana, cuando se definen los estados de excepción y cuando se restringen libertades. Todo por ley.

2.3 Weber

Max Weber (1864-1920) fue un sociólogo y economista político de origen alemán. Su ensayo más destacado en la sociología política fue "La política como vocación" (1919), donde introduce una definición crucial del Estado que ha tenido un impacto significativo en el pensamiento social occidental: el Estado se define como la entidad que reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza física.

Según Weber, la política se puede entender como cualquier actividad que el Estado lleva a cabo para influir en la distribución relativa del poder. En este contexto, la política se deriva del ejercicio del poder.

Weber distingue tres tipos puros de liderazgo político, dominación y autoridad: carismática (basado en el carisma personal), tradicional (basado en la costumbre y la herencia) y legal-racional (basado en reglas y leyes). Argumenta que la autoridad carismática tiende a volverse más estructurada con el tiempo, evolucionando hacia una autoridad legal-racional.

Weber también se ocupa de la burocratización de la sociedad y describe cómo las organizaciones sociales adoptan características de una burocracia ideal. Aunque se le atribuye a menudo la creación del concepto de "burocracia", Weber no la veía necesariamente como el sistema ideal, ya que la consideraba eficiente pero limitada. Según su análisis, la racionalización de la vida humana, que incluye la burocracia, lleva a una "jaula de hierro" de control racional basado en reglas.

En relación a la epidemia de Covid-19, Weber argumentaría que las restricciones impuestas por el Estado fueron aceptadas por la sociedad debido al reconocimiento del Estado como poseedor del monopolio de la violencia legítima. A pesar de limitar ciertos derechos fundamentales, como la libre circulación, la inviolabilidad del domicilio y el derecho a reunirse, la población cumplió en su mayoría con estas disposiciones. Esto se tradujo en una falta de protestas violentas generalizadas durante la pandemia, en contraste con eventos políticos posteriores que resultaron en conflictos sociales y protestas más intensas.

Es comprensible que después de la pandemia surgieran críticas mediáticas e ideológicas a estas restricciones y a las consecuencias de la pandemia, pero Weber podría argumentar que estas críticas tienen una motivación política evidente.

Las lecciones aprendidas, los nuevos conceptos adquiridos mediante la experiencia, no deben quedar como un pensamiento que solo es fruto de los involucrados y de las personas que tomen interés en escuchar lo aprendido, las lecciones aprendidas son un registro que nos ayuda a mejorar procedimientos, ya lo determina la doctrina OTAN, en la que se considera a las lecciones aprendidas como un conjunto de experiencias que son justificadas y válidas porque permiten el mejor desempeño y lograr un mejor rendimiento en la operación actual y en las sucesivas.

Las lecciones aprendidas se determinaron durante esta pandemia mundial, en la cual las Fuerzas Armadas tuvieron que desarrollar estrategias sostenibles para el logro del objetivo principal que significaba detener el contagio masivo del Covid-19. En ese contexto se identificaron medios de solución a problemáticas identificadas y mediante la canalización de aciertos logrados mediante la experiencia práctica, se lograba marcar un conjunto de acciones que permitía generar un estado de mayor confianza en el personal militar, manteniéndose el liderazgo en el comportamiento del personal, a pesar que la preparación y la doctrina militar no habían considerado el mecanismo de acción

ante casos similares, aun hoy no lo hace.

Tenemos un conjunto de lecciones aprendidas, las cuales pueden ser sistematizadas para poder facilitar el desenvolvimiento ante un caso similar a futuro, para lo cual es necesario unificar los elementos cognitivos adquiridos en una doctrina que permita facilitar la gestión futura y teniendo como meta el cumplimiento de las operaciones militares, una doctrina que contemple un mejor rendimiento de las Fuerzas Armadas en otro caso de emergencia sanitaria.

Constituir una doctrina que envuelva todo lo aprendido en este proceso, mediante un sistema ordenado que permita identificar los diferentes factores y sobre todo identificar el posible comportamiento de la población, porque las Fuerzas Armadas deben garantizar el imperio de la ley dentro del territorio.

Generar un sistema de lecciones aprendidas durante esta pandemia, y tener un filtro adecuado de las lecciones significativamente concisas para ser empleadas como insumo metodológico para lograr el producto final deseado, el cual pueda ser aprovechado para futuras investigaciones, además de representar la base para el aprendizaje de los futuros egresados de las diferentes escuelas de formación y perfeccionamiento militar, requiere un análisis cualitativo de los acontecimientos ocurridos y acciones desempeñadas, parecerá un trabajo tedioso pero la experiencia y un registro de ello podría salvar muchas vidas, vidas que son valiosas.

Muchos hemos perdido compañeros, amigos y familiares a consecuencia del Covid-19 y volver a pasar por toda esta experiencia sin doctrina relacionada para volver a establecer un plan que permita lograr el objetivo esperado, es menospreciar todo lo alcanzado, todo el conocimiento y experiencia adquirida, por lo cual es vital poder llevar un registro en una doctrina que trascienda un escrito y no se desvanezca en la memoria de todos los que participaron y que en unos años se vuelva tan lejano que hasta nos dé la sensación que nunca ocurrió.

El pensamiento sistémico, crítico y creativo que se fomenta con la filosofía es una herramienta fundamental si se desea generar una moderna humanidad, construida sobre las bases de una mayor sensibilización de la humanidad después del Covid-19. Una sensibilización que conlleve al rescate de los valores que hemos venido perdiendo por comodidad o por desdicha, al haber caído casi siempre en modelos de existencia individualistas muy comunes en la actualidad. Hoy por hoy, particularmente en las

sociedades occidentales, se encumbra la propensión a razonar cada persona en uno mismo, siendo muchas veces imposible generar empatía con nuestro entorno, incluso familiar.

Establecer una doctrina que involucre lo aprendido durante la crisis sanitaria significa aprovechar los conocimientos, empleando las bases de la doctrina militar que permitan el desarrollo de conocimiento a las nuevas generaciones basado en la naturaleza cambiante del conocimiento que nos lleva por nuevos caminos, logrando generar nuevos medios de análisis de la experiencia compartida, es generar la relación específica entre la inteligencia estratégica y el desarrollo del conocimiento mediante el análisis de la información aún disponible para poder establecer análisis prospectivos que permitan predecir posibles acontecimientos, mediante el estudio, evaluación y especialización de la información ya obtenida.

El hombre no puede permanecer con el mismo conocimiento por largos períodos de tiempo, el conocimiento es continuo y las situaciones adversas cambiantes por lo cual siempre está en constante adaptación, y en referencia a Clausewitz, los conflictos pueden variar en sus formas, por lo cual se hace imprescindible el análisis e interpretación de nuevos retos, porque la sociedad no es un medio estático, el hombre es un ser cambiante y, por lo tanto, los medios cercanos a él también.

CAPÍTULO III

Estado del conocimiento

3.1 Antecedentes de la investigación

Doctrina es el conjunto global de concepciones teóricas enseñadas como verdaderas por un autor o grupo de autores. Puede tener una dimensión ideológica que puede ser política, legal, económica, religiosa, filosófica, científica, social, militar, etc. Las doctrinas a veces pueden ser consideradas falaces, sofisticadas o dogmáticas por su origen religioso o mitológico. Su significado es “ciencia”, “sabiduría”.

Etimológicamente hablando, doctrina es la enseñanza que se da para instrucción de alguien, la opinión de algunos autores en cualquier materia, la catequesis que se hace al pueblo explicándole la doctrina cristiana, el concurso de gente que con los predicadores sale en procesión por las calles hasta el paraje en que se ha de hacer la plática.

El término “adoctrinamiento” ha adquirido connotaciones negativas a partir del siglo XX, viniendo a ser sinónimo de reeducación o lavado de cerebro. La diferencia entre educación y doctrina consiste en que la educación busca que el educando permanezca lo más superficial posible a los conocimientos acumulados y los analice, mientras que en el adoctrinamiento, el educando permanece dentro del cuerpo del conocimientos o creencias y absorbe sus enseñanzas. Por ejemplo, estudiar teología puede considerarse como un proceso de adoctrinamiento, cuyo equivalente educativo sería el estudio comparativo de las religiones.

La diferencia entre el teórico y el doctrinario es que el primero acude a datos y argumentos mientras que el segundo lo hace a creencias y premisas de fe.

En lo militar, el término también es aplicable al concepto de un procedimiento establecido para una operación compleja en la guerra. El ejemplo arquetípico es la «doctrina táctica» en la que se emplea un conjunto patrón de maniobras, tipos de tropas y armas como enfoque predeterminado para un tipo de ataque.

Casi todas las organizaciones militares tienen su propia doctrina, a veces escrita, a veces no. Algunas doctrinas militares se transmiten a través de programas de capacitación. Más recientemente, en las operaciones modernas de mantenimiento de la paz, se involucran operaciones tanto civiles como militares, ahora están surgiendo

doctrinas más integrales, no solo militares, como la «Doctrina Capstone» de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desde 2008, que habla de operaciones y acciones civiles y militares integradas.

3.1.1 Investigaciones nacionales

En el artículo de investigación publicado por Diez, J. (2021) titulado “La capacidad militar de las Fuerzas Armadas y los derechos fundamentales de las personas en el contexto de la respuesta frente al Covid-19”, publicado en la Revista de Ciencia e Investigación del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) - Perú, cuya finalidad fue evaluar la correlación entre la capacidad de las Fuerzas Armadas y el irrestricto respeto a los derechos de las personas en la emergencia sanitaria acontecida en Lima, mediante una investigación de enfoque cuantitativo y teniendo como instrumento una encuesta conformada por 22 ítems en escala de Likert. El diseño del estudio fue no experimental y transversal.

La muestra estuvo constituida por 300 miembros de las Fuerzas Armadas, entre oficiales, técnicos y suboficiales, empleando las técnicas de encuesta y observación; la encuesta fue un cuestionario, conteniendo 22 preguntas, que se aplicó a la muestra. Entre las principales conclusiones se obtuvo que la capacidad militar con que cuenta las Fuerzas Armadas cumple la misión en el estado de emergencia por el Covid-19 en el marco de los derechos fundamentales; sin embargo, requiere entre otros, el incremento del presupuesto de inversión por parte del Estado con la finalidad de poder cumplir a cabalidad con los roles estratégicos misionados, enmarcados en el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de las personas.

Llerena, R. y Sánchez, C. (2020), en su estudio titulado “Emergencia, gestión, vulnerabilidad y respuestas frente al impacto del Covid-19 en el Perú”, realizaron un análisis de la eficiencia en el procedimiento efectuado por las autoridades regionales relacionado con la salud pública, para lo cual se realizó un análisis objetivo de los planes, protocolos realizados y datos verificables a fin de tener una base conceptual para poder realizar una descripción objetiva.

El artículo académico versa respecto de la emergencia dada por el Covid-19, donde se confirmaron las deficiencias en el manejo y gestión de los servicios de salud pública, la necesidad de su articulación desde el Ministerio de Salud en relación con diferentes instituciones que forman los servicios de salud en el Perú,

el nexo de la investigación junto con la evolución de las tecnologías, la normativa laboral y las fuerzas productivas del Perú y lo precario del sistema.

Para tal efecto, la investigación realizó una evaluación de la gestión de 100 autoridades como muestra entre alcaldes provinciales, distritales y gobernadores, así como las Direcciones Regionales de Salud (DIRESAS) de cinco provincias sin considerar Lima, empleando para ello la entrevista y la indagación documental. Como conclusión, este estudio sostiene que respecto de las decisiones que toman en la dirección, deben tener un nuevo enfoque sobre lo que debemos realmente cambiar en la gestión de crisis.

En el artículo escrito por Pizarro, V. (2021), titulado “Participación de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria nacional Covid-19”, publicado en la Revista de Ciencia e Investigación en Defensa - CAEN, y cuyo objetivo era “Desarrollar un estudio del rol que desempeñaron las Fuerzas Armadas en su participación táctica y estratégica a partir de la conexión de sus misiones respecto de la seguridad y establecimiento de la ley en el país”.

Teniendo como punto de partida estos conceptos, la presente investigación tiene como propósito principal la propuesta de lineamientos estratégicos para la formulación de la doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú por el Covid-19 durante el año 2020.

El enfoque de la investigación fue de tipo descriptivo y de enfoque cualitativo.

Para tal efecto se empleó como unidad de análisis documentos normativos referidos a seguridad, defensa y salud en el ámbito nacional e internacional, así como también documentos legales e instrumentos protocolares vinculados con disposiciones sobre la participación de las Fuerzas Armadas y de aquellas acciones ejecutadas en base a estos decretos.

Los procedimientos y técnicas usadas en esta investigación fueron las entrevistas, las encuestas, la observación y experiencia directa y el análisis de documentos. Las fichas bibliográficas constituyeron instrumentos de almacenamiento y explotación de información, las que se organizaron de acuerdo con las categorías siguientes:

- I. Doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.
- II. Lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina.

La investigación concluye en que la Constitución Política del Perú, vigente a la fecha, permite a las Fuerzas Armadas del Perú poder participar en situaciones de emergencia sanitaria dentro del marco del orden interno, tal como lo dispone el artículo 137° de la Constitución.

3.1.2 Investigaciones internacionales.

Cifuentes, I. (2020), en su estudio titulado “Las Fuerzas Armadas y de seguridad de Guatemala ante el Covid-19: roles y desafíos”, analizó el papel de los órganos oficiales informativos, los medios de comunicación social, así como el empleo del networking que fueron un factor principal e influyente en el desarrollo del estudio. Asimismo, la investigación se direcciona a evaluar las múltiples misiones que se asignaron a las Fuerzas Armadas en la política de seguridad con el objetivo de cumplir la misión asignada de brindar protección a la población y no como un ente represor. Entre lo descubierto se observa que las Fuerzas Armadas tuvieron el cumplimiento de diversas misiones, sobresaliendo su accionar alrededor del Covid-19, la seguridad ciudadana, orden público y orden interno con las misiones conocidas.

Asimismo, continúan las misiones asignadas constitucionalmente. Finalmente, las fuerzas de seguridad siempre deben observar y cumplir su accionar para garantizar el bien jurídico más importante que invoca la Constitución (la vida de las personas) y a la vez garantizar el cumplimiento de las normativas dispuestas para cuidarlos contra el Covid-19. Este documento está orientado a evaluar y determinar cuáles fueron los retos para la administración del gobierno de Guatemala en relación al Covid-19. Se determinaron tres:

- a) La pandemia propiamente dicha
- b) Las presiones y restricciones alrededor de la pandemia
- c) Las funciones que realiza el gobierno

empleando para ello muestras aleatorias de las tres Fuerzas Armadas (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea) de Guatemala que participaron en la pandemia. Este trabajo fue a través de recolectar información (datos), la observación directa de las actividades realizadas y el análisis de los documentos.

Entre las principales conclusiones que se derivan de este estudio figura la

que el Estado debe emplear la totalidad de los recursos que dispone para aliviar la letalidad pandémica mediante una adecuada y urgente evaluación entre la sanidad en la población y sus derechos.

Durante la conducción de las acciones militares en el Perú, se llegó a evaluar si era necesario convocar en forma específica al COSEDENA y poner en ejecución la Ley de Movilización Nacional. En principio no fue necesario convocar al Consejo ya que cada dos o tres días había reunión de ministros y entes responsables para resolver problemas que se presentaban, se consideró no aplicar el plan de movilización nacional, ya que los medios existían, lo que no existían eran vacunas, todo lo demás había y con gestión de por medio se podía conseguir.

Ya había bastante detrimento de la economía como para confiscar lo que no se necesitaba. Un tema fue la confiscación de clínicas (¿esto hubiera sido necesario?) considero hasta hoy que hubiera sido una pésima acción que habría traído más problemas que soluciones.

En el estudio realizado por el Equipo Humanitario Colombia (2020), titulado “Plan de reacción y respuesta al Covid-19” se buscaba mediante esta investigación determinar el panorama de la realidad del país provocada por dicho virus. De igual forma, explica todas aquellas medidas que se determinaron para enfrentar la crisis, así como también la identificación de los grupos de vulnerabilidad. Esta publicación corresponde a la revista académica producida por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, el estudio estuvo basado en el análisis documental, tiene un enfoque mixto ya que emplea datos estadísticos a fin de analizarlos como también sostiene entrevistas a personas especializadas en la materia.

Empleó como muestra los sectores de poblaciones vulnerables durante la crisis de la pandemia. Entre las principales conclusiones se obtuvo que el plan establecido identificaba los posibles riesgos relacionados con la crisis, además, articulaba las necesidades prioritarias. El plan se fundamenta en los requerimientos planteados por el gobierno nacional y establece ocho líneas de acción para la operación del Plan de Contingencia.

González, J. et al. (2019), en su artículo científico llamado “Gerencia estratégica: herramienta para toma de decisiones en corporaciones”, publicado en la Revista de la Universidad Privada Rafael Belloso de Venezuela, buscó como

objetivo principal analizar la gestión estratégica en niveles de gerencia corporativa como una herramienta para la toma de decisiones y que a la vez responda a las exigencias y expectativas de un mundo globalizado y competitivo mediante un estudio de tipo no experimental, de enfoque cualitativo, con revisión documental, en el cual se precisa la importancia del liderazgo estratégico en las organizaciones ya que la misma define el direccionamiento o ruta de la organización.

De igual manera expresa que las acciones que se tomen como decisiones dentro de la organización estarán alineadas con la filosofía o razonamiento de aquellos que se encuentran como gestores de las mismas.

En el desarrollo de la investigación se examinó documentación de especialistas referida al tema con el propósito de contrastar las convergencias y divergencias teóricas de Thompson y Strickland, David, Chiavenato, entre otros. La conclusión más resaltante del estudio refleja que el concepto estratégico no está alineado únicamente con la formulación y activación de planes, sino que se busca llegar más allá de los mismos, lo que permite innovar o cambiar modelos mentales y perfeccionar la toma de decisiones en las corporaciones.

Medeiros, A. (2021), en su artículo titulado “Militarización en América Latina durante el Covid-19”, publicado en la Revista Brazilian Journal of Public Administration, evalúa el efecto obtenido en Latinoamérica al tomar la decisión al más alto nivel para disponer que sean los militares los que harán –junto a la policía– frente a la emergencia por crisis sanitaria producida por el Covid-19. El estudio analiza las tareas que le fueron asignadas a las fuerzas del orden en 14 países con sistemas democráticos en América y además se examinó el efecto de estas.

Las fuentes documentarias fueron los instrumentos legales expedidos oficialmente y la social media de las Fuerzas Armadas de estos 14 países sujetos de la investigación académica. El análisis identifica seis sectores de intervención de los uniformados durante el Covid-19, tales como la seguridad fronteriza como una acción de seguridad exterior, la administración de recursos que contempla la repartición de alimentos y medicinas, el retorno seguro de connacionales hacia sus destinos, la repatriación de peruanos en el exterior, campañas médicas que comprenden desde clasificación de casos clínicos hasta casos complejos, la actividad manufacturera del Sector Defensa enfocada en producción de artículos para contrarrestar el Covid-19, transporte y entrega de medicinas, y qué sucedería

si es que no se realizaban estas actividades, efectos sobre el control de la autoridad civil sobre los militares.

Una de las principales conclusiones sobre esta crisis sanitaria fue que se intensificó la distribución de equipos de supervisión y control de la ciudadanía, de tal manera que, como ejemplo, se podría decir que en América Latina los presidentes de los países dispusieron el empleo de sus Fuerzas Armadas para que se cumpla con los protocolos de cuarentena.

Como conclusión se sustenta que, en este tipo de crisis, como es el caso de la pandemia, son necesarias reformas políticas temporales en la mayoría de casos. Un estado especial de excepción, sea de emergencia o de sitio, debería ayudar en la puesta en marcha de medidas de carácter político vigente, como el hecho de conculcar determinados derechos previstos en la Carta Magna, considerando la emergencia por crisis sanitaria.

3.2 Teorías (Por categorías)

Categoría 1: Doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia por crisis sanitaria en el Perú.

3.2.1 Teoría de la seguridad humana

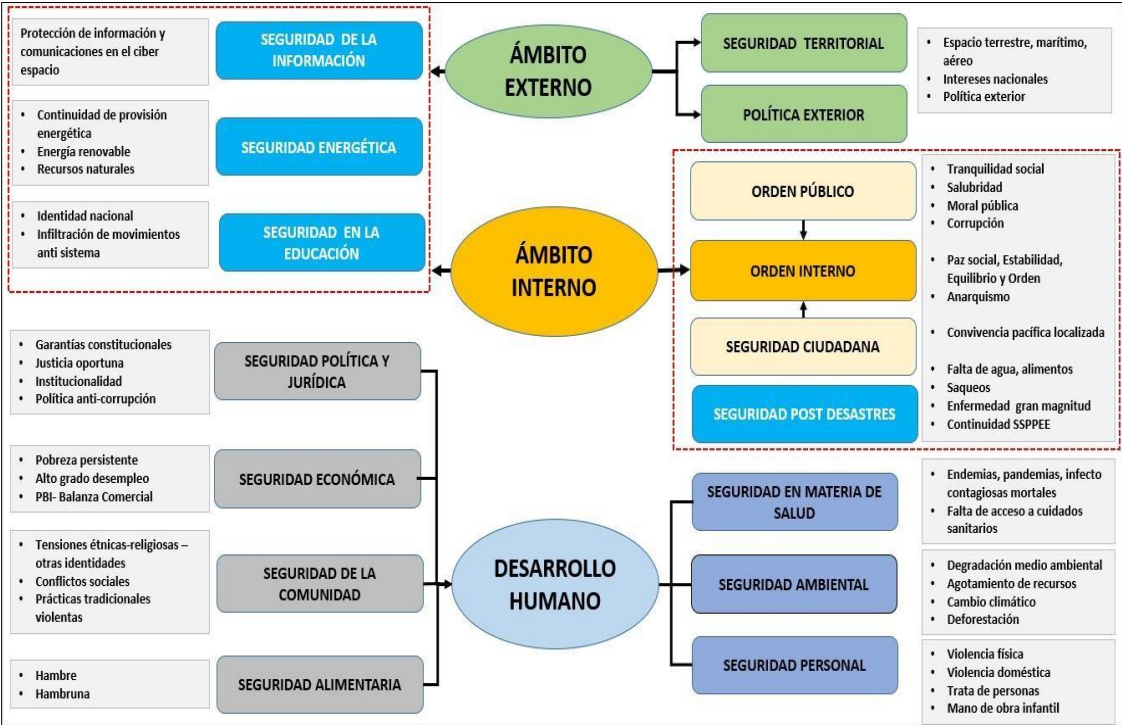
En estos postulados referidos a la seguridad humana se evidencia que existe un punto inicial referencial, el cual está centrado en el ser humano e inmerso en él en una visión integral y multidimensional cuyo fin principal y primordial es dar seguridad a la vida de las personas ante todas aquellas situaciones que se tornen en amenazas al Estado y que estas perturben tanto su tranquilidad, como su calidad de vida y dignidad.

Tenemos que el concepto relacionado con la seguridad humana con mayor vitalidad a partir del reporte sobre Desarrollo Humano del PNUD (programa de la ONU para el desarrollo) donde la ONU lo toma de manera formal. Uno de sus antecedentes más significativos lo tiene la Declaración Universal de Derechos Humanos cuando en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 en París recoge en sus iniciales 30 artículos, los derechos fundamentales de las personas, considerados como los elementales.

Por ello, el enfoque multidimensional de la seguridad se basa en tres

aspectos que la doctrina debe implementar: *Ámbito externo* (seguridad territorial), *ámbito interno* (seguridad posdesastres), y desarrollo humano (seguridad en materia de salud), todo esto presentado en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada por disposición de la OEA en México DF, (27-28/10/2003) dando cumplimiento a las disposiciones de la 2ª y 3ª cumbres de las Américas, donde el Perú fue participante.

Figura 2: Enfoque multidimensional de la seguridad



Fuente: CAEN 2023

El enfoque multidimensional de la seguridad (se refiere claramente a la seguridad nacional) reúne variables como luchas y conflictos o eventos anómalos que afectan la seguridad y desarrollo de las naciones.

3.2.2 Teoría de los sistemas

El concepto general relacionado a la teoría de sistemas es de antigua data, ya desde la época helénica se tiene información sobre los conceptos de acción e interacción de objetos dentro de una situación planteada y cómo evolucionaban de manera completa.

La Teoría General de los Sistemas (TGS) aparece como una metateoría, vale decir, conceptualmente en una teoría de otras teorías que, partiendo del concepto de sistemas, genera protocolos de valor general, los cuales se pueden

aplicar a determinado sistema y en el nivel que creamos conveniente dentro de la realidad.

Ya en esa época el filósofo Aristóteles concluía que “el todo siempre es igual a la suma de sus partes”. El principio de Aristóteles fue recogido por el biólogo alemán Ludwig Von Bertalanffy en los setenta. Es el mismo científico quien bautiza a esta teoría como “Teoría General de Sistemas” haciéndola conocida con su abreviatura TGS.

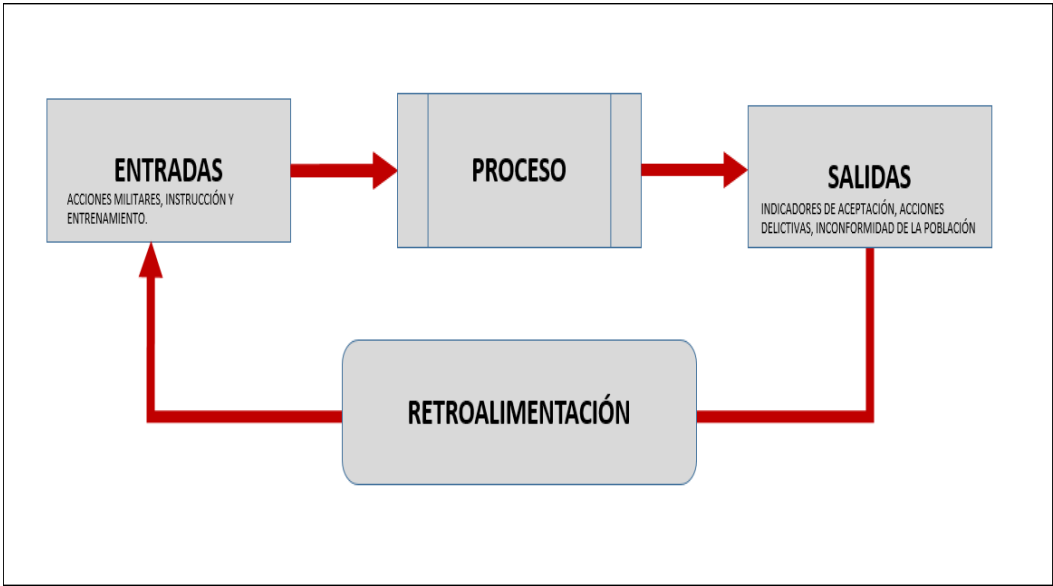
Según Flórez (1987), la TGS formula conceptos y principios que son válidos para sistemas (antes se les denominaba “objetos”), sin importar la naturaleza de sus partes y las fuerzas de organización o interactivas. El mismo Von Bertalanffy expresa lo siguiente:

“Hay objetos, fundamentos y normas legales que se aplican a sistemas complejos o a sus subcategorías, sin tener en consideración su origen particular, la composición de sus elementos que lo integran y las conexiones o fuerzas interactivas que gobiernan entre ellos. Es normal, o en todo caso pareciera así, solicitar una teoría no comprendida en sistemas de clase medianamente especial, más de conceptos principistas mundiales, los cuales se puedan aplicar a todos los sistemas en general” (Bertalanffy, 1976, p. 32).

Se entiende por un sistema a un grupo especialmente organizado de partes conectadas recíprocamente, ya sean partes materiales o sean abstractas, con una configuración, una composición y un contexto específico. Es finalmente un concepto que se usa en diversos campos del conocimiento, como la electrónica, la biología y la informática. Esta teoría se presenta con rigor científico, organizada sistemáticamente en cuanto a la aproximación y representación de la realidad, lo que también se constituye en un concepto orientador dirigido al trabajo que interactúa entre disciplinas. En un modelo o paradigma científico se concibe como característica principal el ser holística e inclusiva entre sus componentes, aquí lo trascendente son las conexiones entre las partes y los grupos conformados que de estas conexiones se crean.

En la presente investigación, la teoría general de sistemas nos ayudará a entender cómo funcionan los diferentes organismos del Estado (ministerios e instituciones) con sectores privados, cómo pueden ser ordenadamente efectivos y dónde se producen entropías.

Figura 3: Diagrama de la Teoría General de Sistemas (TGS)



Fuente: Web soyadministrator.net 2022

Categoría 2: Lineamientos estratégicos

3.2.3 Teoría de la resiliencia nacional

Esta teoría se centra en la capacidad de una persona, organización o país, para resistir, adaptarse y recuperarse de crisis y desastres. Los lineamientos estratégicos se basan en esta teoría para fortalecer la resiliencia del país frente a emergencias sanitarias, identificando áreas críticas de mejora y desarrollo de capacidades. Como sabemos, la resiliencia es la capacidad de recuperarse de la adversidad frente a una situación traumática, una pérdida o una catástrofe, saliendo fortalecido con mayores recursos, competencias y conexión emocional.

Es un proceso activo, de resistencia, construcción y autoafirmación. La resiliencia se empezó a estudiar desde un enfoque individual en la década de 1980, donde se comprobó que el 30 % de niños provenientes de hogares de familias desestructuradas, con problemas graves de alcohol, violencia o trastornos psiquiátricos, al cabo de 20 o 30 años habían desarrollado una vida normal y habían salido adelante (Werner y Smith, 1982).

Otras investigaciones llevadas a cabo por Fonaguy y cols. (1984) y Rutter (1993) confirmaron estos hallazgos. La resiliencia se extendió también a los ámbitos familiar, social, comunitario, educativo y psicológico, siendo reforzada por los descubrimientos de la neurociencia a partir de la década de

1990.

Las teorías actuales consideran a la resiliencia como un constructo multidimensional; dependiendo del autor, el estudio de la resiliencia se ha centrado en tres componentes: el estudio de los riesgos, el estudio de los factores protectores y el estudio de las características de la persona resiliente. Es recomendable que el Mindef plasme en las mallas curriculares, técnicas y conceptos que permitan el fomento de la resiliencia, la mejora de la salud mental y el pensamiento positivo en el personal militar participante y del público en general, dado el contexto crucial que se vivió, momentos de dolor por pérdidas de camaradas de armas y familiares cercanos.

Es fundamental que los directores de educación de los institutos armados implementen un currículo socioemocional, en el que los comandantes, el jefe de unidad o fuerza de tarea, así como los integrantes de cada patrulla estén involucrados y comprometidos con el desarrollo de la resiliencia, la autoestima, la motivación de los efectivos. Asimismo, la implementación de evaluaciones psicológicas y posteriores terapias integrales de ser necesarias, con el fin de soslayar pensamientos automáticos negativos, catastróficos y pesimistas sobre el futuro.¹

3.3 Marco conceptual

3.3.1 Arte militar

Se puede definir al arte militar como el conjunto de procedimientos, organización y conocimiento que enlazados ayudan al logro de los deseos esperados por una fuerza militar. En estricto dentro de la teoría militar, el nivel llamado operacional (llamado a veces arte operacional) es el nivel de comando que conecta las tácticas que se usan en el combate con los objetivos estratégicos militares.

Los tres niveles de conflicto vinculan las acciones tácticas a la consecución de los OO.NN. No existen límites finitos que se normalicen entre estos niveles, sin embargo, apoyan a los comandantes en el diseño y detalle de sincronía de las operaciones, permite consideraciones en el planeamiento logístico, y dispone y asigna misiones al comando que eventualmente se

disponga apropiado.

La finalidad estratégica, operacional o táctica del empleo de la fuerza, siempre estará en función del tipo de objetivo, así como de la misión a cumplir.

El nivel operacional toma en cuenta siempre cuatro fundamentos: espacio, tiempo, medios y propósito. El arte operacional tiene como finalidad definir y diseñar objetivos y cómo alcanzarlos mediante el poder militar, aplicando esos cuatro fundamentos.

El arte operacional es el proceso cognitivo del comandante del teatro de operaciones y del estado mayor para el planeamiento y diseño de las estrategias, campañas y tácticas, mediante la organización y empleo de la fuerza, integrando medios y propósitos, evaluando permanentemente el riesgo, y tomando en cuenta los factores de tiempo y espacio, los cuales no son variables en la ecuación, siempre serán constantes.

Del arte se desprende el diseño militar que es la visualización y traza las ideas en el terreno. Las acciones militares siguen exactamente estos conceptos de las operaciones militares. (“Estrategia”. Sir Basil Liddell Hart)

3.3.2 Covid-19

Para el portal de la Organización Mundial de la Salud, “la patología por Covid-19 es una infección causada por el virus SARS-CoV-2. (OMS, s.f.), la cual es contagiada mediante la interacción directa entre las personas donde por lo menos una de ellas está infectada y tiene como principal característica la afectación respiratoria desde leve hasta crónica.

La afección por coronavirus (Covid-19) es una enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2. La mayoría de las personas infectadas por el virus experimentarán una enfermedad respiratoria de leve a moderada y se recuperarán sin requerir un tratamiento especial.

3.3.3 Ciencias militares

Es el estudio metodológico, conceptual y práctico relacionado al entrenamiento de personal militar, además de constituir el estudio de la

técnica y efectos de las diferentes acciones militares.

Jerry Fodor (1974) se ha ocupado de la naturaleza epistemológica de ciertas disciplinas especializadas, mientras que Hempel (1959), Dore (1961), Cohen (1978), Elster (1983) y Kincaid (1983) han dedicado su atención al examen detenido del análisis funcional. Los problemas metodológicos (Friedman, 1953; Lukes, 1968; Miller, 1978) han sido objeto de un estudio detallado debido a la relevancia de sus interconexiones dentro del ámbito científico y el papel que desempeñan en la consolidación del conocimiento científico.

En el campo de las ciencias militares, los principales avances en cuestiones metodológicas del siglo XX se remontan a 1995, año en que se presentaron durante la Primera Conferencia de Académicos y Teóricos de la Academia Rusa de Ciencias Militares. Las conclusiones de esta conferencia fueron resumidas y compartidas por Ryabchuk en 2001. El autor argumenta que, según la conferencia, no es posible crear una categorización abstracta que sea aplicable a todas las disciplinas científicas. La adecuación de una clasificación depende completamente de los objetivos y criterios específicos utilizados en dicha clasificación.

Las diferencias entre las ciencias radican, en primer lugar, en sus objetos de estudio, es decir, en las regularidades y fenómenos que investigan. Cada ciencia se distingue por lo que la hace única en comparación con las demás disciplinas.

En segundo lugar, según la conferencia, se destacó que varias disciplinas, que abordan o deberían abordar la guerra como un fenómeno social complejo, conforman un sistema de conocimientos en torno a la guerra y asuntos militares. Este sistema incluye:

- 1) La instrucción general sobre la guerra, que comprende sus fundamentos filosóficos, político-económicos y socio-psicológicos.
- 2) El conocimiento relacionado con las estrategias no militares para enfrentar al enemigo.
- 3) La ciencia militar propiamente dicha, que se enfoca en el estudio de los conflictos armados.

- 4) Los aspectos militares que involucran otras disciplinas de las ciencias naturales y sociales.

Según Ryabchuk (2001), los problemas relacionados con lo militar adoptan una naturaleza particular en múltiples campos del conocimiento y, gradualmente, se transforman en disciplinas militares que se acercan a la ciencia militar. Esto ha ocurrido de manera similar en áreas como la geografía militar, la economía militar, la teoría de la automatización y el control, la cibernética militar, la pedagogía militar y la psicología militar. Del mismo modo, se observa una evolución similar en la lógica de la investigación militar, la epistemología de los estudios militares y la metodología de las ciencias militares.

No es posible igualar los temas y los enfoques de las disciplinas militares. Al igual que en muchas ciencias sociales y campos técnicos, los temas que aborda la ciencia militar involucran aspectos relacionados con la guerra y la estructura militar en su conjunto. Sin embargo, los objetos de estudio en las ciencias militares son considerablemente más específicos.

La principal responsabilidad de la ciencia militar radica en abordar cuestiones que no pueden ser tratadas por otras disciplinas. Estas incluyen aspectos como las características del conflicto armado, los métodos de preparación y dirección de la guerra en niveles estratégicos, tácticos y operativos, la estructura, organización y suministro de equipos militares para las Fuerzas Armadas, el liderazgo, la estructura y el control de las fuerzas en situaciones de paz y guerra, la formación y el adoctrinamiento de personal militar, y la historia militar, entre otros. (Ryabchuk, 2001)

3.3.4 Doctrina

Como hemos visto, la doctrina es definida como la enseñanza e instrucción a alguien, se puede definir como el “conjunto de creencias o perspectivas religiosas, filosóficas, políticas, etc., respaldadas por un individuo o un colectivo” (RAE, s.f.), cabe la acepción perfectamente del campo militar. Todos los ejércitos del mundo basan su entrenamiento en doctrina, y en instrucción y entrenamiento, todo esto dentro de la educación que envuelve a todos los demás conceptos.

En las escuelas de formación, la doctrina es fundamental, en las escuelas de perfeccionamiento, la educación a través de maestrías y doctorados completa la educación de la mayoría de sus oficiales.

La idea de doctrina también está relacionada con un conjunto de creencias fundamentales (constituido por afirmaciones verdaderas e indiscutibles) y con principios legales. La transmisión de estas creencias y principios se llama adoctrinamiento, una palabra que generalmente se emplea en un contexto negativo para describir la reeducación de individuos en un entorno donde no se permite la diversidad de opiniones ni la búsqueda libre del conocimiento.

Los regímenes totalitarios y grupos sectarios se ocupan de impartir adoctrinamiento a sus seguidores. En cuanto a una doctrina militar, esta se refiere al conjunto de técnicas, estrategias, tácticas y procedimientos que conforman un conflicto armado. La doctrina militar establece las pautas a seguir con el fin de obtener la victoria en un conflicto bélico.

3.3.5 Emergencia sanitaria por pandemia

Definición según la Organización Mundial de la Salud: “Es una emergencia de salud pública de alcance internacional, que se produce cuando la propagación de una enfermedad afecta a múltiples países, y se requiere una estrategia coordinada a nivel internacional”.

Esta emergencia debe tener un impacto en la salud pública y ser considerada como 'inusual' e 'imprevista'. De acuerdo con la Constitución Política del Perú, en su artículo 137°, el gobierno tiene la facultad de declarar un estado de emergencia en situaciones que involucren disturbios o alteración del orden interno, desastres naturales o circunstancias graves que amenacen la vida de la nación. Este último concepto sobre “circunstancias graves que amenacen la vida de la nación” es el que comprende a la crisis por la emergencia sanitaria que genera el Covid-19.

Según este artículo se conculcan ciertas libertades prescritas en la Constitución (libre tránsito, libertad de reunirse, inviolabilidad del domicilio).

3.3.6 Epistemología militar

La epistemología, tal como la definimos, es aquella parte de la filosofía que estudia los principios, fundamentos, extensión y métodos del conocimiento

humano. Dentro de las ciencias militares, la epistemología militar es el estudio resultante del proceso de evolución histórica de la doctrina militar, relacionado a la construcción social del pensamiento estratégico militar.

Es precisamente en el fundamento doctrinario donde se plantea el adoctrinamiento de las Fuerzas Armadas en un concepto tan importante para la vida como sucede durante la intervención de estas en una emergencia sanitaria. Actualmente esa doctrina no existe, es necesario implementarla bajo los lineamientos generales que propone esta investigación.

3.3.7 Estado de emergencia

Constitución Política del Perú, artículo 137°: “El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación. En esta eventualidad puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2° y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.
2. La duración del estado de emergencia no supera los sesenta días. Para extenderlo se necesita emitir un nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.
3. Estado de sitio, en situaciones de invasión, conflicto armado internacional, guerra civil o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso.

Es importante entender y plasmarlo también en la doctrina propuesta, que el estado de excepción, sea de emergencia o de sitio, per se, no solucionan el problema en sí, vale decir, no soluciona el problema de criminalidad o control de aforos, en general lo que hace el estado de emergencia y su declaratoria o declaración es precisamente dar condiciones para que la Fuerzas Armadas puedan intervenir en determinadas circunstancias que así lo amerite y para lo cual el estado de emergencia dará las condiciones, por ejemplo, una vez detectado un delincuente o una banda poder ingresar a un domicilio sin necesidad de la autorización judicial.

3.3.8 Lecciones aprendidas

Son el conjunto de conocimientos que resultan de la experiencia directa y por la búsqueda de resolución de problemas, para Navarro (2012) se define como “El conocimiento respaldado y aprobado de acuerdo al nivel correspondiente, obtenido a partir del análisis de experiencias en operaciones y ejercicios, que pueda utilizarse para mejorar la estructura, capacitación y despliegue del Ejército” (p.73).

Los médicos investigadores Frank Lizaraso Caparó y José Carlos del Carmen Sara (Universidad de San Martín de Porres, Facultad de Medicina Humana), formularon escenarios sobre lo sucedido entre 2020 y 2021 respecto de las lecciones aprendidas en la crisis sanitaria por el Covid-19, concluyeron que es esencial que la sociedad desempeñe un papel más activo, involucrando a una variedad de actores como las autoridades locales, miembros de la comunidad, líderes religiosos y grupos vecinales organizados, esto debe plasmarse en doctrina.

3.3.9 Paradigmas

Un paradigma se entiende como un acuerdo social que establece conceptos, aprendizajes y procedimientos que son comunes a una comunidad científica, y que resulta útil en un momento determinado. Para Acosta (2009), un paradigma se define como “un conjunto de realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (p.5).

Se puede decir que la emergencia de un virus nuevo dejó a la humanidad a la intemperie. Es verdad que el ser humano hubo de enfrentarse en el pasado a numerosas pandemias que arrasaron poblaciones enteras, en esta, a pesar de que la humanidad nunca estuvo tan preparada para hacer frente a una amenaza de este tipo, nuestras seguridades se tornan de repente en incertidumbres. Y es que son varios los paradigmas sanitarios cuya vigencia se ve cuestionada por los acontecimientos de la emergencia por el Covid-19.

El primer paradigma afectado es el del diagnóstico etiológico. Los primeros casos obligaron a los clínicos a evaluar a los enfermos solamente en función de las imágenes radiológicas que mostraban la intensa afectación pulmonar. La rápida constatación de la existencia de un elevado número de casos leves, incluso muchos asintomáticos, determinó una búsqueda de posibilidades para establecer la causalidad de la infección, al tiempo de diferenciarla de otras muchas afecciones víricas respiratorias.

El profesor Juan Tamargo ha descrito la administración de tratamientos para el Covid-19 como un acto de incertidumbre (“disparar en la oscuridad”), lo cual refleja la complejidad de proporcionar a los pacientes el tratamiento farmacológico más adecuado en medio de esta situación.

3.3.10 Malla curricular

Corresponde al listado de materias que deben ser incluidas para la formación profesional del estudiante y que debe ser reforzada e impartida por un docente correspondiente al nivel educativo que representa. Es también el conjunto completo de experiencias de enseñanza-aprendizaje que un estudiante debe completar durante su carrera, y que implica la definición de los contenidos específicos elegidos para alcanzar objetivos particulares. Normalmente se confunde una malla curricular con un plan de estudios, por lo que hay que definir ambas y diferenciarlas.

La malla curricular representa la base fundamental de cualquier programa académico. Está compuesta por las asignaturas que se imparten durante los años de estudio y definirá lo que se adquiere durante el período académico.

Por otro lado, un plan de estudios abarca una planificación curricular que implica la elaboración de un plan práctico de acción y una lista de metas de aprendizaje para cada materia. Este plan de estudios se asemeja a un valioso mapa que indica la dirección que se debe tomar y cómo alcanzar los objetivos.

El plan de estudios abarca la descripción de las áreas de capacitación y los programas de las unidades de aprendizaje, que consisten en objetivos, temas, métodos de enseñanza y evaluación. Para esta investigación se tuvo acceso a las mallas curriculares y a los planes de estudios de las escuelas de formación y perfeccionamiento, cuarteles y bases de las Fuerzas Armadas del Perú. Estas fueron facilitadas por sus comandantes generales (ver su contenido en el anexo 4).

3.3.11 Misión constitucional de las Fuerzas Armadas

Figura 4: Misión Constitucional de las Fuerzas Armadas



Fuente: Constitución Política del Perú, 1993

Se observa que la misión principal de las Fuerzas Armadas es la que estipula el Art. 165° donde se garantiza la soberanía, integridad territorial e

independencia, las subsiguientes son los llamados roles estratégicos adicionales, en ellos las FF.AA. solo participan. Sin embargo, cada vez tienen más responsabilidades directas.

Se observa también que la intervención de las Fuerzas Armadas durante situaciones de crisis por estado de emergencia sanitaria está estipulada perfectamente y no colisiona con disposición normativa alguna, por el contrario, está totalmente respaldada.

La generación de doctrina está dispuesta en la ley de cada instituto, por lo que no existe algo fuera del marco legal, sino todo lo contrario, está en la obligación de generarla.

3.3.12 Amenazas en el Perú

Asimismo, desde octubre 2020 la DINI incluyó la amenaza número 10, relacionada con la pandemia, si bien es cierto solo era un formulismo ya que la pandemia ya se trataba meses atrás como la principal amenaza al Estado.

Figura 5: Amenazas presentadas por la DINI (octubre 2020)



Fuente: Elaboración del autor en base a disposición del COSEDENA.

CAPÍTULO IV

Metodología de la investigación

4.1 Tipo de investigación según la naturaleza de los datos

La investigación científica puede clasificarse en varios tipos o enfoques diferentes, dependiendo de diversos criterios, a menudo se combina en varias categorías según las necesidades de la investigación. Cada tipo de investigación tiene sus propias metodologías y enfoques específicos, y la elección depende de los objetivos y las preguntas de investigación que se quieran abordar.

La presente investigación -según la naturaleza de los datos- tiene un enfoque cualitativo, ya que se centra en la recopilación de datos no numéricos, como observaciones, entrevistas y contenido textual, y de acuerdo con lo expresado por Vargas (2011), los métodos, así como los observables, las técnicas y también las estrategias e instrumentos concretos configuran una lógica que necesariamente induzca a observar con carácter subjetivo algún rasgo de la realidad. La unidad de análisis principal será entonces la característica o cualidad.

4.2 Tipo de investigación según enfoque y propósito

Según el enfoque se considera como investigación básica, ya que se enfoca en la generación de conocimiento teórico y conceptual.

Según el propósito se considera investigación exploratoria, debido a que se realiza cuando se investiga un tema poco estudiado o nuevo, con el objetivo de comprenderlo mejor y generar doctrina, en este caso.

Por lo expuesto, se comprende que el tipo de investigación a emplearse para la consecución del estudio es el básico-exploratorio.

4.3 Método de investigación

En el desarrollo de la investigación se empleará el procedimiento hermenéutico-interpretativo mixto, debido a la concurrencia del empleo de análisis de textos, documentos y empleo de entrevistas hechas a especialistas.

4.4 Escenario de estudio

El estudio se realizará en el ámbito de las zonas de responsabilidad de las Fuerzas Armadas y particularmente en las instalaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas

Armadas, donde existe la información requerida para el desarrollo de la investigación, ya que cuenta con toda la documentación oficial respecto de la categoría objeto de estudio. Así mismo, se contó con la autorización correspondiente en todos los departamentos de dicha institución a fin de poder tener accesibilidad para el acopio de información, dentro del marco de confidencialidad correspondiente.

4.5 Objeto de estudio

En la presente investigación, el objeto de estudio fue analizar en los diferentes niveles de intervención (Estratégico, operacional y táctico) de las Fuerzas Armadas, la falta de doctrina referida a esta intervención, y a partir de los resultados producto de las entrevistas, observación y análisis de información disponible, llegar a conclusiones y posteriores recomendaciones que establezcan los lineamientos generales para la formulación de doctrina referida a la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.

4.6 Observables de estudio

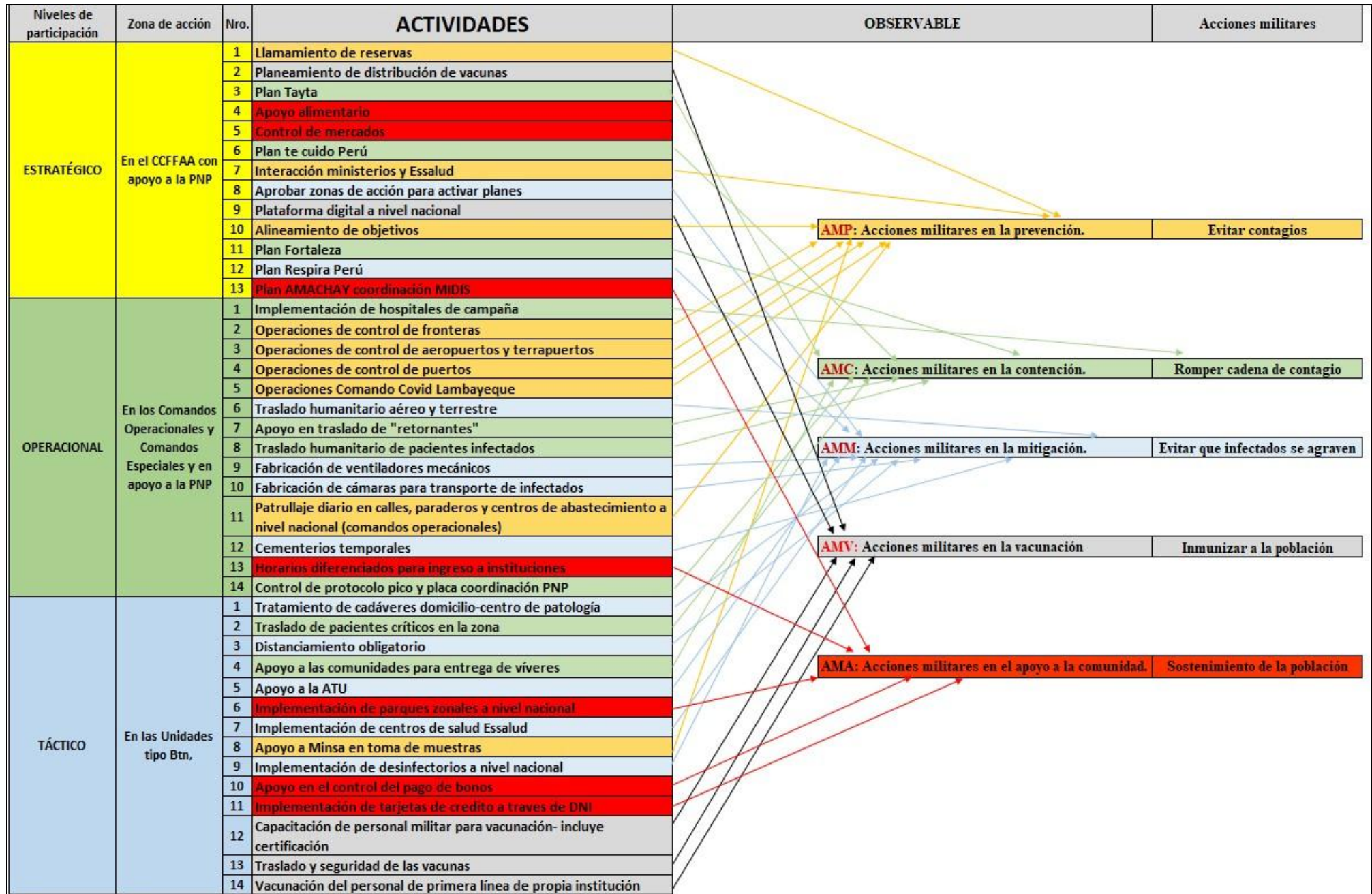
En el contexto de la investigación cualitativa, un "observable" se refiere a una característica o aspecto que puede ser observado o medido directamente. Estos observables son manifestaciones tangibles o evidentes de los conceptos que un investigador está estudiando. A diferencia de la investigación cuantitativa, donde las variables suelen medirse mediante instrumentos estandarizados, la investigación cualitativa se centra en la comprensión profunda y la interpretación de fenómenos sociales a través de métodos más flexibles y holísticos. Los observables de estudio de la presente investigación fueron codificados y categorizados en función de la doctrina militar que se tiene para realizar acciones militares y además de la necesidad observada en el campo, así tenemos como observables:

1. **AMP:** Acciones militares en la prevención
2. **AMC:** Acciones militares en la contención
3. **AMM:** Acciones militares en la mitigación
4. **AMA:** Acciones militares en el apoyo a la comunidad
5. **AMV:** Acciones militares en la vacunación

Respecto de los observables de estudio, es preciso indicar que estos se atribuyen a costumbres, expresión de sentimientos, conductas, lenguaje, símbolos, métodos cotidianos, textos, etc. La ventana de observación tiene en el centro de ella, el o los objetos de estudio y el marco de esta ventana está conformado por la pregunta de investigación (Vargas, p.81). Esta pregunta de observación fue: “¿De qué manera la participación de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria por el Covid-19 durante el año 2020, contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?, y estas están directamente representadas por las acciones militares que realizaron las Fuerzas Armadas durante su participación en la situación de declaración de estado de emergencia sanitaria nacional por el Covid-19.

Las categorías de estudio más importantes, para poner en contexto, son:

- I. Doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.
- II. Lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina.



4.7 Fuentes de información

Las referencias teóricas relativas a las fuentes directas de información de naturaleza primaria han sido las fuentes orales, básicamente en las entrevistas con expertos en manejo de crisis (ver anexo 3: ficha de validación de instrumento de investigación), expertos en pandemia, expertos de defensa civil y expertos en movilización, todos los mencionados tanto del Sector Defensa como del Sector Salud.

Dentro de las fuentes escritas, se ha recurrido en primer lugar a fuentes empíricas en lo que respecta a normas jurídicas (Constitución Política del Perú, 1993), normas legales, artículos periodísticos de opinión, leyes que rigen para las instituciones armadas. Y dentro de las fuentes escritas científicas, se investigó artículos científicos, textos científicos dentro de estos últimos, trabajos de la Universidad Cayetano Heredia.

4.8 Técnicas e instrumentos de acopio de información

Las técnicas que se emplearon para el desarrollo de esta investigación fueron:

1. Entrevista no estructurada (anexo 3, ficha de validación de instrumento de investigación). Esta se caracteriza por no existir un conjunto predefinido de preguntas y una secuencia rígida. En una entrevista no estructurada, el entrevistador tiene más flexibilidad y libertad para explorar temas y preguntar de manera abierta. Algunas de las características clave de una entrevista no estructurada incluyen preguntas abiertas: en lugar de utilizar preguntas específicas y estandarizadas, el entrevistador plantea preguntas abiertas que permiten a los entrevistados responder de manera más amplia y en sus propios términos, asimismo, es más flexible: el entrevistador puede adaptar las preguntas y seguir el flujo de la conversación, permitiendo que los entrevistados expresen sus ideas y pensamientos de manera más libre.
2. Observación no estructurada (participante) y
3. Análisis documental.

4.8.1 Técnicas de acopio de información

El análisis de datos cualitativos (QDA por sus siglas en inglés) es un enfoque no numérico utilizado para examinar información. Los métodos de análisis cualitativos se emplean en diversas disciplinas académicas para llevar a cabo investigaciones científicas, abarcando campos como la sociología, psicología, medicina, educación, ciencias políticas, entre otros. Además, estos métodos

también se aplican en contextos no académicos, como la gestión empresarial o estudios de mercado, utilizando datos cualitativos obtenidos a través de diferentes métodos de trabajo, ya sea en la oficina o en el campo.

En última instancia, el propósito principal del análisis de datos cualitativos es obtener explicaciones, conocimiento o interpretaciones de fenómenos sociales. Este enfoque pone énfasis en las experiencias, opiniones, comportamientos y contextos sociales de las personas seleccionadas que integran los institutos investigados. En resumen, el análisis de datos cualitativos busca responder preguntas sobre el "cómo" y el "porqué" de una situación, en lugar de enfocarse en "cuántos".

En términos generales, los enfoques de investigación cualitativa se utilizan para recopilar información de fuentes que no se expresan en términos numéricos, a diferencia de la recolección de datos cuantitativos que se basa en números. Ejemplos habituales de fuentes para el análisis cualitativo de datos incluyen transcripciones de entrevistas, textos como libros o artículos, observaciones de campo, imágenes, videos, datos en línea, como publicaciones en redes sociales y comentarios en foros de discusión.

Elegir trabajar con datos cualitativos es adecuado cuando existe un conocimiento limitado sobre un tema específico, como en el estudio actual. En esta situación, los métodos cualitativos, como la observación, las encuestas y las entrevistas, pueden emplearse para explorar los factores clave que influyen en el porqué de ciertos fenómenos en contextos sociales o naturales.

4.8.2 Instrumentos de acopio de información

Guía de entrevista no estructurada: fue elaborada de acuerdo con los objetivos de la investigación. Así mismo, para poder hacerlas viables, se cursaron las respectivas solicitudes de autorización a los comandantes generales de los diversos institutos armados indicando que las mismas tendrían un carácter de investigación académica por lo que los hallazgos fueron tratados de acuerdo con el método científico seleccionado y poder llevar a cabo la investigación titulada “Propuesta de lineamientos estratégicos para la formulación de la doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú”.

Guía de observación no estructurada: Este instrumento se aplicó cuando el

investigador registró de manera libre, ya sea en un dispositivo electrónico o en fichas, los acontecimientos más significativos y útiles para el desarrollo del estudio. En esta investigación el rol del investigador se torna participante porque se involucra en las acciones del grupo o comunidad, en este caso en las Fuerzas Armadas respecto de su actuación en el estado de emergencia sanitaria nacional a causa del Covid-19.

Guía de revisión documentaria: Constituyó un instrumento necesario para el desarrollo del análisis documental. Tuvo el propósito de seleccionar la información más relevante y significativa alineada a la intencionalidad del desarrollo de la investigación. El tratamiento para este instrumento consiste en realizar inicialmente una lectura detallada de las fuentes académicas y documentos oficiales, luego de hacerlo mediante un análisis de contenido se organiza la información esquematizada en dichas fichas para posteriormente organizarlas en la estructura de la investigación.

4.9 Acceso al campo y acopio de información

4.9.1 Acceso al campo

Esta investigación se desarrolló en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y diversos niveles tácticos de los comandos operacionales y especiales, ya que existió viabilidad y permisos respecto al acceso al campo y al acceso a la información por ser el centro de dirección más alto de las Fuerzas Armadas donde emanan todas aquellas órdenes a cumplir con alcance a las tres Fuerzas Armadas de nuestro país. Sin embargo, para no perder de vista la formalidad y el rigor científico de la investigación, se cursaron las solicitudes de autorización pertinente a fin de alcanzar el objetivo deseado empleando para ello el anexo 3 de la presente investigación: Ficha de validación de instrumento de investigación.

4.9.2 Acopio de información

Para desarrollar el procedimiento de acopio de información se contó con el apoyo de los ex comandantes generales de cada una de las Fuerzas Armadas que estuvieron encargados de dirigir a sus respectivas instituciones respecto de su accionar en el estado de emergencia sanitaria nacional a causa del Covid-19. Ello se llevó a cabo mediante entrevistas. De igual forma se hizo

uso del registro de la observación directa como del análisis documental.

De igual forma se desarrolló el acopio de información respecto del tema seleccionado a investigar; luego de ello se procedió a la clasificación, la codificación cruzada y la categorización empleando para ello software básico que permitió la referida categorización y codificación.

Toda vez que, de acuerdo a lo expresado por Vargas, “el método de información es útil para sondear cualquier documento a investigar, de tal forma que algunos hermenéuticos dan la posibilidad de interpretar la realidad concreta si y solo si, esta sea vista como una lectura que se encuentra dentro de un contexto” (2011, p.31).

CAPÍTULO V

Análisis y síntesis

5.1 Análisis de los datos obtenidos

5.1.1 Entrevistas

Estas entrevistas no estructuradas fueron personalizadas y abiertas de tal manera que el experto o entrevistado pueda explayarse en los puntos que estime conveniente. Los entrevistados fueron:

- 02 ministros de Defensa en funciones durante el 2020.
- 01 ministra de Defensa en funciones durante el 2021.
- 01 comandante general de una brigada en funciones como comando Covid.
- 01 comandante general de la FAP en funciones durante 2018-2019.
- 01 comandante general de la FAP en funciones durante el 2020.
- 01 jefe de estado mayor conjunto del CCFFAA durante el 2020.

Desde el punto de vista de cada uno de ellos, consideraron durante la entrevista que se debe implementar doctrina en los tres niveles de intervención, estratégicos, operacionales y tácticos, fundamentalmente coinciden en el vacío que existió y existe respecto de la doctrina sobre participación de las Fuerzas Armadas durante su intervención en emergencias sanitarias nacionales, particularmente por la pérdida de vidas humanas en el transcurso de la misma.

Los funcionarios políticos recomiendan que se disponga esta implementación de doctrina -incluso- con la presentación de un proyecto de ley, contraponiéndose a los líderes militares que recomiendan tan solo directivas al interior.

Uno de los temas tratados fue el llamamiento de reservas, que si bien es cierto fue interesante ver la respuesta de la población de licenciados, sin embargo, su empleo no fue el deseado debido a las características de su readaptación al sistema con muchas objeciones por el mismo momento que se vivía (el contagio se aceleró muchísimo con el llamamiento).

5.1.2 Observación no estructurada

Producto de haber dirigido las operaciones y acciones militares en la intervención de las Fuerzas Armadas durante la emergencia sanitaria por pandemia de Covid-19, en los años 2020 y 2021, y habiendo restringido al 2020 el estudio, es necesario plantear la necesidad de implementar doctrina respecto a esta intervención militar.

Durante la conducción de las operaciones y acciones militares se pudo evidenciar situaciones que en su gran mayoría no estaban contempladas en el normal desenvolvimiento de las Fuerzas Armadas. El solo hecho de tratar con una amenaza como lo fue el Covid-19, y tener como principal misión la protección de la población, provocó que se diseñaran (sobre la marcha) soluciones a las diversas situaciones que se iban presentando.

Las disposiciones que se emitían eran muchas veces resultado del sentido común y al no existir indicios de obtener vacunas se optó por evaluar las variables llegando a tener la siguiente configuración:

Figura 6. Lineamientos estratégicos durante la intervención – 1

LINEAMIENTO	CONCEPTO	OBJETIVO	OBSERVABLE
1	Prevención	Evitar contagios	AMP: Acciones militares en la prevención.
2	Contención	Romper cadenas de contagio	AMC: Acciones militares en la contención.
3	Mitigación	Evitar que el ciudadano se agrave	AMM: Acciones militares en la mitigación.
4	Vacunación	Inmunizar a la población	AMA: Acciones militares en el apoyo a la comunidad.
5	Apoyo a la comunidad	Sostenimiento de la población	AMV: Acciones militares en la vacunación.

Fuente: Elaboración del autor a partir de la tabla de lineamientos estratégicos durante la pandemia

Las categorías de estudio más importantes, para poner en contexto, son:

- I. Doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.
- II. Lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina.

Y básicamente se optó por estas categorías, en principio porque están dentro del tema de investigación, ya que responden a la pregunta de investigación y al objetivo general de la presente investigación.

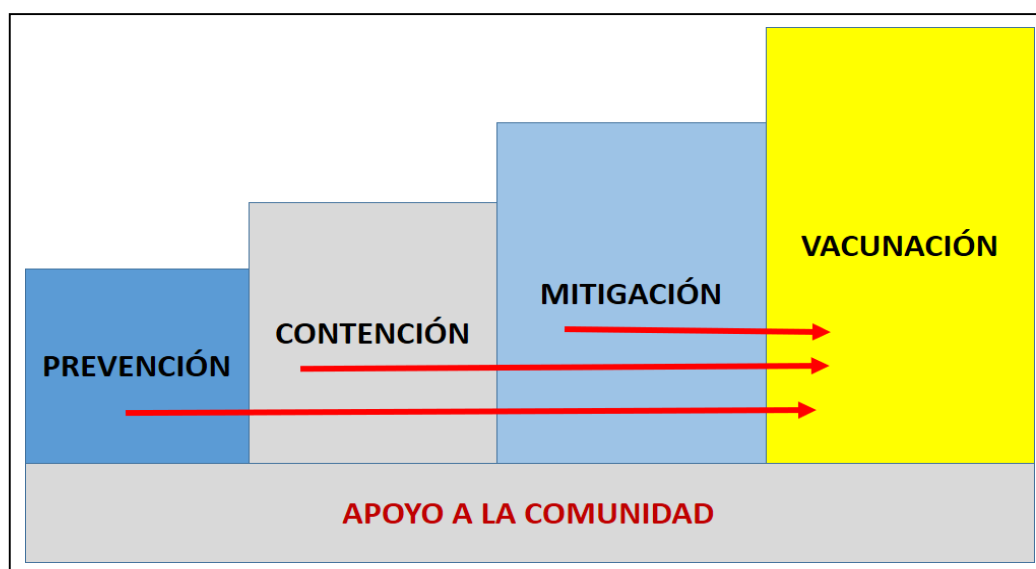
A las actividades que se empezaron a tomar control durante la intervención no se podía entonces detener para hacer doctrina, por lo que se configuraron lineamientos estratégicos para posteriormente proponer una doctrina basada en hechos reales y lecciones aprendidas.

Estos lineamientos se fueron estructurando y codificando en base a las categorías de estudio y a medida que se presentaban las situaciones propias de la emergencia sanitaria y las otras amenazas que igual se tenían que contrarrestar (terrorismo, narcotráfico, minería ilegal, conflictos sociales),

fueron las líneas directrices de operaciones y acciones militares que se implementaron en todo el país en diversas ocasiones, ajustando su intensidad y frecuencia en función de la evolución prevista de la propagación de la infección, tal como se indicaba en los mapas de calor proporcionados por el Ministerio de Salud (MINSA), llegando a desplegar los medios militares en tiempo y espacio, con la finalidad de luchar contra los efectos de la pandemia.

Estos lineamientos estratégicos dispuestos durante la pandemia, se llevaron a cabo de diversas maneras, variando en términos de impacto y frecuencia, trabajando con el COVAC (Comando Vacuna).

Figura 7. Lineamientos estratégicos durante la intervención – 2



Fuente: Elaboración del autor a partir de los lineamientos estratégicos

Las lecciones aprendidas en las situaciones presentadas durante la pandemia tuvieron fuertes repercusiones en la actividad propia del liderazgo de los comandantes en los tres niveles de intervención: estratégico,

operacional y táctico, ya que cada uno en su nivel muchas veces tenía que tomar decisiones sin esperar directivas y menos instrucciones de entrenamiento para la intervención ya que todos sabían que esta no existía, era la principal preocupación, la falta de información para poder intervenir en las diferentes situaciones que se presentaban.

Una de las observaciones más importantes fue la estructuración de una cadena de valor relacionada con los lineamientos estratégicos planteados, esta cadena de valor se puede observar en la siguiente figura:

Figura 8. Cadena de valor - Lineamiento estratégico en la lucha contra el Covid-19



Fuente: Datos del Ministerio de Defensa, 2019

La observación no estructurada permitió al investigador plantear los lineamientos generales en relación con los observables previstos en función de las actividades que se realizaron durante la intervención en la pandemia.

La observación permitió, asimismo, plantear algunos conceptos que serán de utilidad en la estructuración de la doctrina:

3.3.10.1 Estrategia

3.3.10.2 Factores claves

3.3.10.3 Retos

3.3.10.4 Principales indicadores

3.3.10.5 Oportunidades y riesgos

3.3.10.6 Principales planes

Para cada uno de estos se pudieron determinar indicadores y factores de medición para poder llevar un mejor control de las acciones militares realizadas durante la intervención de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria ante la aparición del Covid-19 durante el período 2020.

Figura 9: Marco estratégico de la lucha contra el Covid-19, período (2020-2021)

ESTRATEGIA	PRINCIPALES INDICADORES
Disminuir los indicadores de morbilidad y mortalidad generados por el Covid-19	Tasa de morbilidad (infectados) a causa del Covid-19
Incidir en la mitigación	Tasa de mortalidad (fallecidos por Covid-19)
Continuar con la prevención	Número de recuperados
Contención de la pandemia	Número de pruebas administradas
Apoyo permanente a la población en todas las fases	Número de camas UCI totales y disponibles
Desarrollo de las operaciones de vacunación	Respuesta hospitalaria
FACTORES CLAVES	OPORTUNIDADES Y RIESGOS
Unidad de mando	Contar con plataforma digital
Integración de procesos y enfoques de todos los ministerios	Contar con base de datos
Disposiciones verticales y desarrollo horizontal	Unidad de criterios
Empoderamiento del accountability	Alineamiento de objetivos
RETOS	PRINCIPALES PLANES
Para Dic 2020 disminuir en términos cuantitativos los indicadores de la pandemia	Plan Tayta
Resultados quincenales en términos de reducción	Plan Fortaleza 2020
Para 2021 iniciar el proceso de vacunación y terminarlo en un año (dos dosis)	Plan Respira Perú
	Plan Te cuido Perú
	Programa AMACHAY del Midis.

Fuente: Elaboración del autor

Indicadores en la evaluación de la estrategia

Observación muy importante también fueron los indicadores que permitían evaluar la estrategia de intervención, lo que necesariamente debe ser incluido en la formulación de doctrina, obviamente para el nivel estratégico.

Tabla 1: *Indicadores a evaluar*

1.	Indicador de morbilidad (número de contagiados)
2.	Indicador de mortalidad (número de fallecidos)
3.	Producto bruto interno
4.	Indicador de desempleo
5.	Cantidad de camas UCI
6.	Cantidad de plantas de oxígeno
7.	Cantidad y población Distritos intervenidos en atención temprana

Fuente: Ministerio de Defensa, 2020

Perú se dividió en cuatro regiones claramente delimitadas con el propósito de implementar programas sociales, atención médica, y especialmente programas de vacunación, además de proporcionar apoyo alimentario.

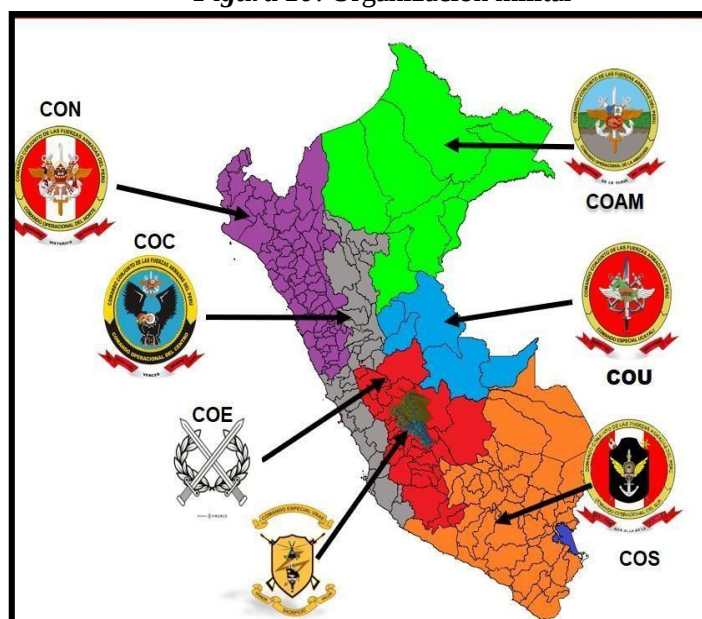
Región norte: Tumbes, Piura, Lambayeque, San Martín, Cajamarca y La Libertad.

Región centro: Lima, Ica, Áncash, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho.

Región sur: Tacna, Moquegua, Arequipa, Puno, Cusco y Madre de Dios.

Región oriente: Loreto y Ucayali.

Figura 10: Organización militar



Las Fuerzas Armadas cuentan con una estructura organizativa que se extiende a lo largo de todo el país, lo que les permite brindar una respuesta eficaz a diversas situaciones, como campañas de vacunación o procesos electorales.

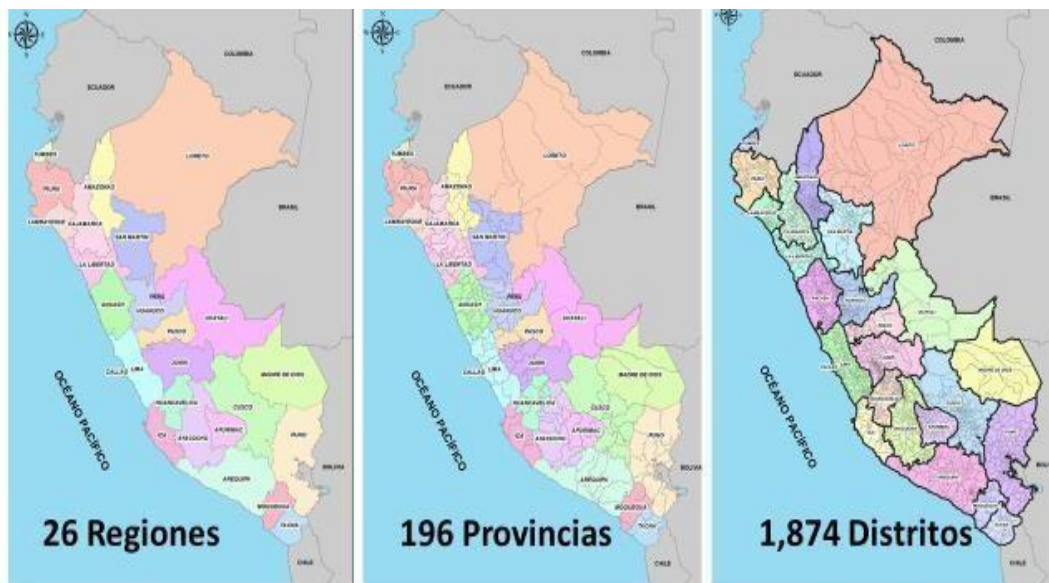
Fuente: Elaboración del autor.

La actual estructura militar, organizada en comandos operacionales, se adapta de manera eficaz a diversas actividades como la vacunación, atención médica, y la realización de elecciones, entre otras. Una ventaja significativa es su cobertura nacional, respaldada por una logística adecuada. No aprovechar esta capacidad en conjunto con otras capacidades estatales sería un enfoque poco acertado.

Los despliegues comprendieron:

- Los programas Plan Tayta, Atención Temprana, Amachay y Covac fueron diseñados con un enfoque basado en los distritos como unidad operativa.
- Los planes de seguridad y control se llevaron a cabo a nivel regional a través de la coordinación de los comandos operacionales de las Fuerzas Armadas y las macrorregiones policiales de la Policía Nacional del Perú (PNP).
- La distribución de suministros se realizó a nivel distrital, contando con el respaldo de los gobernadores regionales, quienes fueron los intermediarios para la entrega de medicamentos, equipos y alimentos, y finalmente la vacuna.

Figura 11: Organización territorial para la estrategia nacional de lucha contra el Covid-19



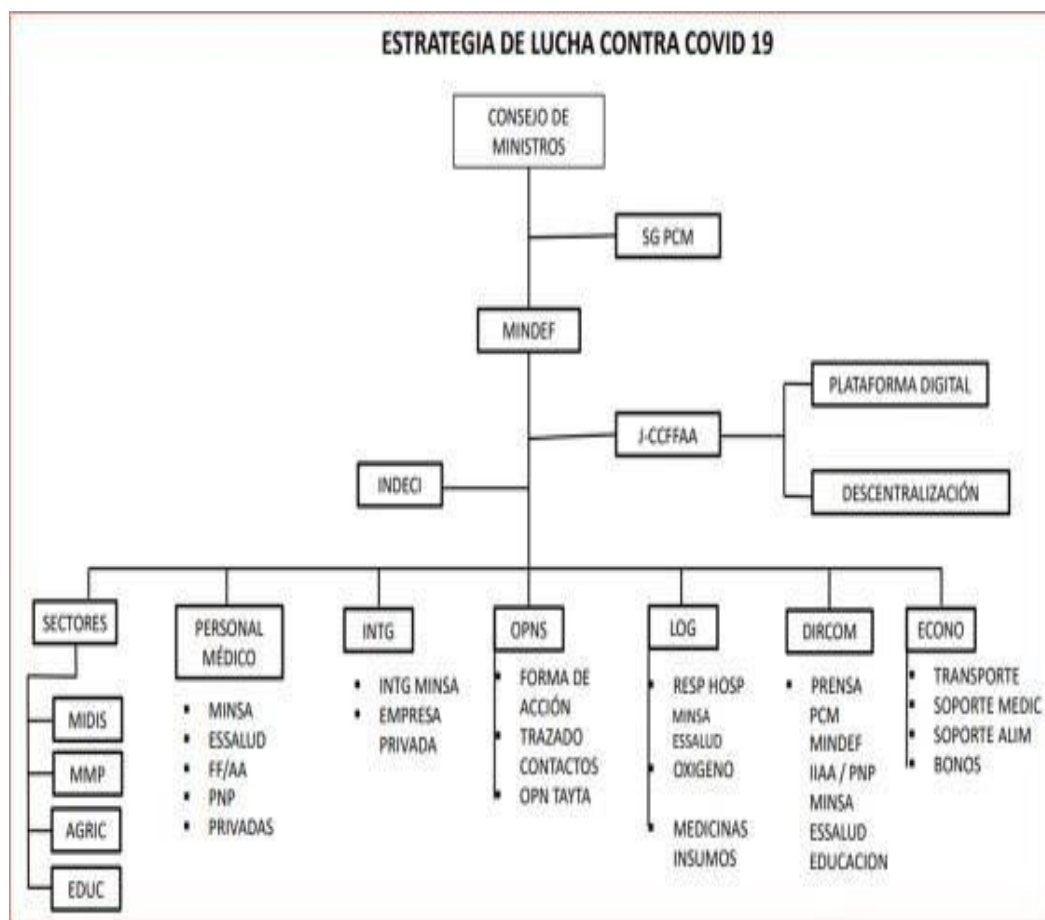
Nota: Elaboración del autor

La implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra el Covid-19 se basó en la experiencia adquirida de las organizaciones que se encontraban en la primera línea de acción, así como de aquellas que brindaron apoyo y sostenimiento a estas fuerzas. Es importante destacar que todos los ministerios desempeñaron un papel crucial en esta organización. Además, es esencial comprender que esta

estrategia no se limitó a una campaña de vacunación o al transporte eficiente de alimentos y materiales médicos, sino que tuvo como objetivo neutralizar una amenaza. Debemos reconocer que, al comienzo de la vacunación, hubo algunas personas que se opusieron a esta actividad, por ende, tanto los aspectos logísticos como los de seguridad estuvieron integrados desde el inicio en el enfoque médico. No hacerlo pudo poner en riesgo innecesariamente al Estado peruano.

Durante el estado de emergencia, se planificó una organización similar a la que se describe a continuación:

Figura 12: Línea maestra para organización durante emergencia sanitaria



Fuente: Elaboración del autor

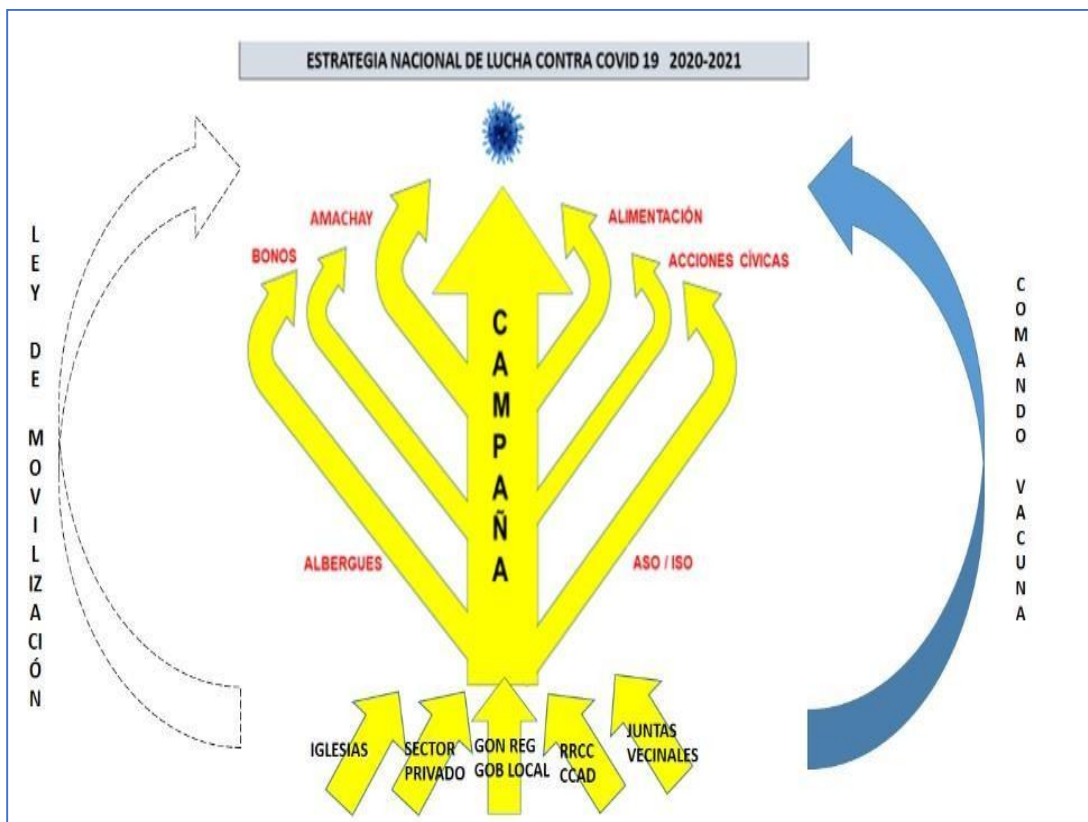
Sin embargo, las tensiones políticas y la crisis de gobernabilidad en continuos momentos (vacancia presidencial, sucesión en medio de violencias, renuncia de un presidente, asunción de otro por breve tiempo), trajeron abajo este modelo, sin embargo, se debe tener en cuenta para futuras crisis y sobre todo en la formulación de doctrina a nivel estratégico.

Línea maestra para la organización

Objetivo: El objetivo principal fue reducir la propagación del Covid-19 y comenzar la campaña de vacunación mediante la implementación de la siguiente estrategia:

1. Utilizar la Ley de Movilización para la Defensa Nacional y el Orden Interno, a fin de llevar a cabo un tratamiento primario en cada distrito, incluyendo manzanas, comunidades nativas, caseríos, etc. Esto se llevó a cabo utilizando la plataforma del INEI y la plataforma electoral de la ONPE, en colaboración con la plataforma digital de las Fuerzas Armadas.
2. Proporcionar apoyo alimentario a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza que lo necesiten.
3. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) supervisará y actualizará su base de datos para futuros programas de bonos de estabilización.
4. Colaborar estrechamente con los gobernadores regionales y locales en la implementación de la estrategia.
5. Trabajar en el terreno con juntas vecinales, rondas campesinas y comités de autodefensa, quienes recibirán un incentivo económico por su dedicación exclusiva durante la fase de tratamiento primario, que luego se repetirá durante la campaña de vacunación.
6. Invitar al sector privado y a las empresas a contribuir con su experiencia y recursos para esta campaña.
7. Convocar a las iglesias de todas las confesiones a unirse a la campaña.
8. Establecer salas de coordinación en el puesto de comando con la participación de la PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) y de INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil) para informar diariamente sobre los avances.
9. Durante la ejecución de la estrategia se evaluará si es necesario aplicar la Ley de Movilización. Sin embargo, el grupo de trabajo ya deberá haber identificado previamente todos los recursos disponibles de empresas que se han ofrecido voluntariamente para colaborar en esta iniciativa.

Figura 13: Conducción de la estrategia.



Fuente: elaboración del autor

Acciones de apoyo a la emergencia de crisis sanitaria por Covid-19

Las principales actividades realizadas y que cuentan como observaciones realizadas se dieron desde el inicio de la pandemia el 15/3/2020, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas lideró operaciones y colaboró con otros sectores en la lucha contra el Covid-19. Participaron activamente en reuniones convocadas por el Ejecutivo para abordar temas de integración, coordinación e implementación de diversas estrategias, utilizando todos los recursos humanos y logísticos disponibles. Algunas de estas acciones incluyeron:

Patrullajes: En el transcurso de la pandemia se establecieron normativas para garantizar la seguridad y el bienestar de la población. A pesar de cierta resistencia inicial, personal del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea brindaron apoyo a la Policía Nacional para supervisar y controlar la circulación de personas y vehículos. Se implementaron registros de pases para garantizar el cumplimiento de la cuarentena. La presencia de peatones requirió un control riguroso para asegurar el éxito de las medidas de confinamiento. En este estado de emergencia, la prioridad fue proteger la salud y la vida de la población.

Sellando las fronteras: El gobierno peruano ordenó el fortalecimiento de la seguridad en las zonas fronterizas. Se implementó de inmediato el despliegue de unidades militares responsables de la vigilancia territorial. Se procedió al cierre total de las fronteras y se intensificó el control en todas las áreas limítrofes del país para prevenir el ingreso ilegal de personas infectadas con el Covid-19. Todos los comandos operacionales de las Fuerzas Armadas comenzaron a movilizar las unidades encargadas de la vigilancia en las zonas fronterizas y se aumentaron los patrullajes para identificar posibles cruces ilegales que pudieran introducir el virus desde el extranjero.

Traslado de pacientes: La capacidad operativa de las Fuerzas Armadas se demostró completamente preparada para responder eficazmente a las necesidades del país. Se llevaron a cabo vuelos de apoyo que abarcaron diversas actividades, como el transporte de profesionales de la salud, la distribución de ayuda humanitaria, el traslado de oxígeno y pacientes, entre otras acciones. Estas operaciones contribuyeron significativamente a preservar la salud y salvar vidas de numerosas personas.

En los primeros 100 días de la pandemia se realizaron un total de 7359 vuelos humanitarios y de apoyo. Estos vuelos abarcaron diversas funciones, como llevar a personas a sus lugares de origen, transportar pacientes y personal médico y de atención, desempeñando un papel esencial en la respuesta a los casos de Covid-19 y brindando apoyo a las labores del Ministerio de Salud y Essalud.

Además, se facilitó el traslado de más de 1125 toneladas de carga, que incluía alimentos, medicamentos, insumos, cilindros de oxígeno, pruebas rápidas y otros elementos necesarios para ayudar a la población a enfrentar la crisis provocada por la pandemia. En resumen, se llevaron a cabo más de 2000 horas de vuelo en estas operaciones.

Control en los mercados: Ante la declaración del estado de emergencia debido a la pandemia, el gobierno central llevó a cabo una evaluación de los posibles focos de infección del Covid-19, que podrían acelerar la propagación del virus. Estos lugares identificados como de alto riesgo incluyeron principalmente los mercados en todo el país. Esto se debió a la alta concentración de personas que visitaban estos sitios, así como por el gran número de vendedores ambulantes e informales que operaba en ellos.

Durante el mes de mayo, el Ministerio de Salud llevó a cabo más de 10,500 pruebas rápidas en mercados ubicados tanto en Lima como en otras regiones del país. Estas pruebas identificaron un total de 3630 casos positivos de Covid-19, lo que resalta la importancia de estas acciones para detectar y controlar la propagación del virus en estos entornos de alto riesgo, según informe del Ministerio de Salud al 23 de mayo de 2020.

A finales de abril de 2020, los Ministerios de Defensa, Agricultura, Salud y Producción, en colaboración con los gobiernos locales, tomaron las primeras medidas para abordar la situación en los mercados de Lima. Algunos de los mercados específicos incluidos en estas acciones fueron los de Caquetá en San Martín de Porres, mercado de frutas en La Victoria, Unicachi en Comas, Ciudad de Dios en San Juan de Miraflores, Conzac en Los Olivos y el Mercado Central de Lima, entre otros. Estos mercados se seleccionaron para una intervención intensiva que no solo abordó la seguridad y el control, sino que también implementó medidas sanitarias en colaboración con el Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud llevó a cabo pruebas de detección de Covid-19 en estos mercados e identificó a las personas que dieron positivo, lo que permitió tomar medidas para garantizar que los mercados cumplan con los protocolos de atención al público. Los ministerios y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas asumieron la responsabilidad de liderar los equipos de trabajo y control, supervisando la implementación de las medidas gubernamentales.

En esta etapa, se tomó la decisión de cerrar temporalmente los mercados por un período de 15 días para llevar a cabo actividades de limpieza y desinfección. Se establecieron zonas de amortiguamiento para contener la propagación del virus y se promovieron comportamientos seguros entre la población, adaptándose a las medidas de seguridad que protegían tanto a los comerciantes como a los clientes.

La colaboración con los municipios fue esencial en este proceso, ya que las autoridades, las instituciones y los comerciantes trabajaron juntos para garantizar el orden en los mercados, controlar la capacidad de ingreso, mantener el distanciamiento social, promover medidas de higiene y limpieza, e incluso adquirir más pruebas rápidas. Todo esto se realizó en beneficio de la lucha contra el Covid-19 y el bienestar común.

En ese momento no se tenía vacuna alguna, tan solo el conjunto PIA (Paracetamol, Ivermectina, Azitromicina) con lo que se tenía que proteger a la población, lo demás eran las pruebas rápidas y las actividades de control, aforo y contención). En este aspecto, pese a que había y hay mucha polémica sobre el uso de la Ivermectina, quedó sentado que todo el personal que usamos ese producto no tuvimos problema alguno con el Covid-19, sea contagio o desarrollo de la enfermedad.

Distribución de canastas: Desde el comienzo de la emergencia, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), en colaboración con las Fuerzas Armadas, distribuyó más de 61,000 canastas de alimentos (incluyendo kits proteicos) a nivel nacional hasta el 23 de junio de 2020. Las canastas fueron entregadas a las familias que se vieron más afectadas por la pandemia de Covid-19, y contaron también con el apoyo del sector privado. Estas acciones se llevaron a cabo como parte del programa "Te Cuido Perú".

Apoyo sanitario: El 20/3/2020, el gobierno anunció que la Villa Panamericana Olímpica, ubicada en Villa El Salvador, se convertiría en un hospital para pacientes con Covid-19. En colaboración con Essalud, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas comenzó a trabajar en la preparación de las habitaciones de las torres de la villa, para recibir a pacientes con casos leves y moderados. Esta infraestructura proporcionó atención integral a personas contagiadas que no podían cumplir con la cuarentena en sus hogares. La decisión de convertir a las torres de la Villa Panamericana en un hospital no solo fue acertada, sino que también salvó la vida de muchas personas al aliviar la escasez de camas en los hospitales de Lima.

Traslado humanitario: La pandemia forzó al gobierno peruano a decretar el estado de emergencia sin previo aviso, lo que resultó que muchas personas quedaran atrapadas en diferentes ciudades. Surgió un fenómeno conocido como "retornantes", personas que intentaban regresar a sus lugares de origen. En respuesta, las Fuerzas Armadas, en colaboración con INDECI y con el apoyo del Ministerio del Ambiente, intervinieron para ayudar a estas personas. Esta operación se denominó "Retorno Seguro" y permitió que más de 14,000 personas regresaran a sus hogares, ya sea por tierra o por aire, siguiendo estrictos protocolos de prevención. Antes de abordar los autobuses o aviones, se les realizaron pruebas de

detección de Covid-19, y una vez en sus destinos, cumplieron una cuarentena en hoteles o alojamientos temporales durante quince días. Los gobiernos regionales se encargaron de verificar la lista de personas que necesitaban ser trasladadas y de proporcionar el alojamiento para la cuarentena. El programa no estuvo exento de animadversión de algunas autoridades incompetentes y poco empáticas con su propia población, pero el resultado final fue más que satisfactorio.

Cómo se enfrentó al Covid-19

Revisando la estrategia en el estado de emergencia sanitario por el Covid-19

En la mayoría de los países latinoamericanos, existe una ley de movilización general que generalmente se aplica en situaciones de conflicto o guerra. Estas leyes suelen ser bastante antiguas, en el Perú se dio por poco tiempo durante el último conflicto en América Latina ocurrido entre Perú y Ecuador en 1995 (Conflicto del Cenepa).

En el caso del Perú, durante la pandemia del Covid-19 hubo llamados para que el gobierno aplicara la Ley de Movilización para la Defensa y el Orden Interno (Ley N° 31061). Esta ley permite la captación de bienes y servicios mediante la transferencia, requisición, intervención y donación, si se considera necesario para enfrentar una crisis como la pandemia. Sin embargo, en este caso, no fue necesario utilizarla porque el país contaba con las capacidades suficientes (como las que habría de requisar) para hacer frente a la situación, el problema principal era la ausencia de vacunas, no otro tipo de bienes y servicios. Muchos empresarios ofrecieron sus recursos y capacidades voluntariamente, pero en el contexto de una pandemia, esto resultó ser menos efectivo que la coordinación centralizada y las acciones del gobierno.

En el Perú, de acuerdo con la Constitución Política, se encuentran establecidos los estados de excepción, que se pueden clasificar en dos categorías principales: el Estado de Sitio, que se aplica en situaciones de guerra, y el Estado de Emergencia, este último se declara por diversas causas. En nuestro país se declara por alteración del orden interno (terrorismo, narcotráfico), emergencia por desastres naturales (sismos, FEN, huaycos, terremotos), por situaciones creadas por el hombre (minería ilegal, deforestación, etc.), sin embargo, no estaba considerado el Covid-19 o pandemias en general.

Durante la pandemia, el país se encontró bajo la declaración de estado de emergencia sanitaria, en virtud del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM del 15 de marzo de 2020. Este decreto supremo estableció el Estado de Emergencia Nacional

debido a las graves circunstancias que afectaban la vida de la nación como resultado del brote de Covid-19. Sin embargo, en el país ya existían estados de emergencia previamente declarados por otros motivos, como el terrorismo en el VRAEM y la minería ilegal en Madre de Dios-La Pampa, así como en otros sectores debido a desastres naturales. No obstante, el estado de emergencia sanitaria conllevó la limitación de derechos fundamentales establecidos en la Constitución, tales como la inviolabilidad del domicilio, el libre tránsito y la libertad de reunión.

Es importante señalar que, en principio, no debería decretarse un estado de emergencia sanitaria sobre la base de otro estado de emergencia, a menos que se vulneren otras libertades. A pesar de que este planteamiento podría generar controversia, esto se evidenció durante las protestas del 14 de noviembre de 2020 en el Perú, que culminaron con la renuncia del presidente Manuel Merino.

Durante estos eventos se produjeron enfrentamientos entre la policía y los manifestantes, que resultaron en muertos y heridos. Es relevante destacar que en ese momento se mantenía vigente un estado de emergencia sanitaria, y no se había declarado otro estado de emergencia debido a disturbios o alteraciones del orden público, lo que habría requerido una respuesta diferente. En el contexto de un estado de emergencia sanitaria, las fuerzas del orden actúan para proteger a la población, mientras que en un estado de emergencia por disturbios y vandalismo la configuración y el propósito son totalmente distintos.

En Latinoamérica, solo un país estaba relativamente preparado para enfrentar una crisis sanitaria de tipo pandémico, y ese país era México. En el 2009, México contaba con un plan para abordar el virus H1N1. Ante la amenaza de una pandemia, México activó su sistema de gestión de incidentes para emergencias de salud pública y no dudó en movilizar a sus Fuerzas Armadas para respaldar este sistema. Fue evidente que el sistema estaba liderado por el Ministerio de Salud, y se destacó la importancia de activar el Centro de Coordinación Nacional para facilitar la interacción entre las agencias involucradas en la contención de la pandemia. A pesar de esta preparación, México también se vio afectado por el impacto de la pandemia, llegando a tener el quinto lugar a nivel mundial en muertos por Covid-19 con 334,336 fallecidos, aunque el algoritmo sencillo empleado no resiste rigor científico, es lo que finalmente publicó la OMS.

En el caso del Perú, después de la declaración del estado de emergencia el

15/3/2020, las Fuerzas Armadas movilizaron a más de 90,000 efectivos que se distribuyeron en ocho comandos operacionales, cada uno dirigido por un general o almirante, bajo la supervisión del jefe del Comando Conjunto. Este liderazgo coordinó y dirigió todas las operaciones no solo contra el Covid-19, sino también contra otras amenazas existentes, como el terrorismo y la minería ilegal, entre otras.

Conforme la crisis del Covid-19 se extendía en su alcance y duración, sin un final a la vista, las Fuerzas Armadas asumieron nuevas responsabilidades para hacer frente a la pandemia, al mismo tiempo que continuaron desempeñando sus otras misiones en un contexto de recortes presupuestarios significativos para el Sector Defensa.

5.1.3 Revisión documentaria

El acceso a información sobre la lucha contra el Covid-19 fue una actividad que hasta ahora se viene dando en todos los niveles. Cada día aparecen nuevos autores con sus artículos y libros que en base a sus experiencias o a sesudos análisis contribuyen a entender mejor este fenómeno.

En el 2020, cuando empezó la pandemia la literatura al respecto era estrictamente médica y aun así escasa. La información médica era altamente técnica y su lectura no ayudaba mucho en los objetivos trazados en ese entonces; se reitera que, hasta la fecha de la publicación de esta investigación, en el Perú no existe doctrina al respecto.

De la información extraída en la revisión documentaria se tuvo acceso a estudios que han ido perfeccionándose, cuyos extractos más importantes irán en la doctrina planteada en esta investigación. De hecho, a la fecha se han escrito cantidades cuantiosas de literatura Covid. Evaluaremos algunos títulos relacionados con la participación de las Fuerzas Armadas en su intervención en emergencias sanitarias durante la pandemia por Covid-19.

A continuación, la evaluación y breve análisis de algunos de los artículos más relevantes:

Documento N° 01: Desinformación en pandemia

La desinformación es problemática en circunstancias normales, pero durante una pandemia su impacto se magnifica y se vuelve incontrolable. Esto se debe a que uno de los principales factores que contribuyeron a la crisis del Covid-19 fue el pánico, y la desinformación, incluyendo las noticias falsas, a menudo

alimenta ese pánico. Incluso durante la jornada electoral que tuvo lugar en el Perú en abril de 2021, los candidatos a la Presidencia y al Congreso expresaron opiniones, a veces con más pasión que conocimiento, sobre temas relacionados con las vacunas y otras medidas sanitarias.

El fragmento del libro "La pandemia: entre populismos y desinformación" de Elaine Ford resalta cómo la pandemia del Covid-19 aceleró la digitalización de la sociedad y destacó la importancia de las telecomunicaciones y la capacidad digital en la vida cotidiana. También se abordó el concepto de "infodemia", que se refiere a la avalancha de información que circulaba, especialmente a través de las redes sociales, y cómo esto puede llevar a la desinformación, lo que se conoce como "desinfodemia". Este último término se relaciona con la proliferación de noticias falsas o fake news, que pueden tener un impacto perjudicial en la sociedad al manipular el comportamiento de las personas, especialmente en un contexto de miedo y ansiedad causado por la pandemia.

El texto también resalta que las redes sociales son plataformas propicias para la difusión de noticias falsas debido a su rapidez, alcance y gratuidad. Además, se señala cómo algunos líderes populistas utilizaron la desinformación como una herramienta en medio de la pandemia, sin tener en cuenta las consecuencias en términos de vidas humanas y el daño que esto podía causar a sus sociedades. En resumen, el fragmento destaca la importancia de abordar la desinformación durante la pandemia y cómo esta puede tener un impacto significativo en la sociedad y la salud pública. También señala la responsabilidad de los líderes políticos en la gestión de la información durante situaciones de crisis como la que vivimos.

Documento N° 02: Cómo estaban las Fuerzas Armadas de Latinoamérica antes de la pandemia

La aparición del Covid-19 planteó numerosos desafíos en relación con la democracia y la libertad individual en muchos países. Los gobiernos se vieron en la necesidad de implementar restricciones significativas para contener la propagación del virus, en un esfuerzo por controlar la pandemia se impusieron medidas como el confinamiento, el distanciamiento social y el cierre de negocios y actividades no esenciales.

Los profesionales de la salud, tanto del sector público como del privado, se vieron desbordados por la alta demanda de atención médica, lo que puso de relieve la necesidad de inversión en el sistema de salud. En términos económicos, la paralización o reducción de muchas actividades comerciales y laborales como resultado de las restricciones tuvo un impacto significativo en la economía, lo que llevó a debates sobre cómo equilibrar la protección de la salud con la sostenibilidad económica.

En la mayoría de países, se recurrió a las Fuerzas Armadas para llevar a cabo patrullajes en ciudades, supervisar el transporte y fortalecer la seguridad en las fronteras. En el caso del Perú, durante la segunda ola de la pandemia, cuando ya se tenía acceso a la vacuna, las Fuerzas Armadas canalizaron parte de sus recursos para apoyar en la campaña de vacunación. Este respaldo se extendió a varias etapas de la campaña en cooperación con las autoridades responsables, como el Ministerio de Salud y el grupo Legado, que luego se convirtió en un operador logístico clave.

Desde el 2019, en las Fuerzas Armadas de América Latina se han producido una serie de eventos notables, cada uno en su país con sus propias particularidades.

A continuación, se presentan algunos de estos eventos:

- En Bolivia, el accionar militar durante el gobierno interino de Jeanine Áñez llevó al expresidente Evo Morales a huir del país después de tres períodos presidenciales y un fraude electoral en el cuarto período que terminó en su renuncia y posterior exilio. El partido MAS, liderado por Morales, volvió al poder en las últimas elecciones y se produjo la detención de Áñez, y del comandante general del ejército de Bolivia y otras autoridades en relación con lo que se denominó un "golpe de estado".
- En Venezuela, las Fuerzas Armadas han brindado un fuerte respaldo al presidente Nicolás Maduro, a pesar de continuas manifestaciones en su contra. Estas protestas no han logrado derrocar al gobierno de Maduro.
- En el Perú, la pandemia de Covid-19 coincidió con una crisis política importante. El presidente Martín Vizcarra disolvió el Congreso el 2019, lo que generó tensiones políticas y un encono con sus adversarios, aunque su legitimidad no fue cuestionada, sin embargo, posteriormente fue vacado

por el Congreso dando origen a una crisis política que dura hasta la fecha.

- En Chile, se produjeron manifestaciones masivas y violentas, las más intensas desde la época de Salvador Allende. Estas protestas se desencadenaron por el aumento del precio del pasaje en el Metro de Santiago, aunque continuaron incluso después de que se revirtiera esta medida. Los ciudadanos expresaron su descontento con las políticas sociales y económicas del país.
- En Brasil, la presencia de militares en la administración del presidente Jair Bolsonaro fue evidente, tanto de oficiales en actividad como en retiro.
- En Ecuador, se vivió una crisis violenta bajo el gobierno de Lenin Moreno, con desmanes en la capital y en otras ciudades importantes. Las protestas se desencadenaron en respuesta a la eliminación de los subsidios a los combustibles y llevaron al gobierno a declarar el estado de excepción en todo el país.

Estos eventos destacados muestran las complejidades políticas y sociales que enfrentan los países de América Latina en un contexto de desafíos políticos y económicos, agravados por la pandemia de Covid-19, en los cuales siempre han participado de una u otra manera las FF.AA., esa es una verdad inobjetable.

Figura 14: Cantidad de efectivos militares empleados en América Latina durante el Covid-19, período 2020-2021



Nota: Statista © Global Firepower (GFP) 2019

De acuerdo con datos de la website Statista ®, los cinco países con mayor número de personal militar activo en América Latina y el Caribe en 2020, fueron: Brasil (334,500), Colombia (295,000), México (277,000), Venezuela (120,000) y Perú (90,000); países que han debido enfrentar crisis políticas e institucionales durante los últimos dos años.

El peligro reside en que, hasta qué punto ha evolucionado la función de los militares en naciones latinoamericanas, y si esto genera inquietud. Además, si es viable armonizar las responsabilidades de las FF.AA. en términos de protección y su participación en ciertos aspectos de la administración institucional del país, como la lucha contra el narcotráfico y la seguridad en las fronteras, sin comprometer la estabilidad nacional, considerando que han dedicado gran parte de sus recursos a enfrentar la pandemia.

Documento N° 03: Desafíos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica, efectos en el largo plazo

Hemos podido observar que, en el Perú, durante la pandemia se produjeron cambios en la Presidencia en 3 ocasiones, aunque uno de ellos fue muy breve. Esto demuestra la dinámica de la agitación social en el país. Se registraron hechos como la destitución de un presidente, la renuncia de otro, la disolución del Congreso, marchas en el centro de Lima de una magnitud nunca antes vista, bloqueos de carreteras que desafiaron a un gobierno, y todo esto ocurrió a pesar de la amenaza de un rebrote de la pandemia en la región, e incluso más allá, considerando el lamentable rebrote en Europa. Esto insinuó que la población estaría desmotivada, posiblemente debido al cansancio acumulado.

En el Perú, durante la segunda ola de la pandemia, las fuerzas del orden intervenían diariamente en fiestas y reuniones prohibidas por la ley. Esto ocasionó que las Fuerzas Armadas no solo se ocuparan del Covid-19, sino que también tuvieran que seguir utilizando su presupuesto para abordar esta amenaza, junto con otras responsabilidades que iban desde la respuesta a desastres naturales hasta la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la minería ilegal, la tala ilegal, el contrabando, entre otras.

La pandemia en el Perú tuvo efectos significativos en los presupuestos de defensa, ya que dejaron de asignar recursos para capacitación en el extranjero

e incluso en aulas universitarias. Además, la continua inversión en la respuesta a la pandemia resultó en un deterioro en la vida útil de los equipos militares, ya que los fondos de mantenimiento se redirigieron para combatir la crisis sanitaria. Los recursos del Estado se vieron gravemente afectados debido a los pagos continuos de bonos a las supuestas clases más necesitadas, la adquisición de vacunas y equipos de bioseguridad, lo que agotó las reservas de contingencia que previamente tenían un buen desempeño en el país.

El uso intensivo de aeronaves y vehículos militares llevó estos activos al límite de su vida útil. A largo plazo, la pandemia de Covid-19 tendrá un impacto destacado en la doctrina, los procedimientos y el pensamiento estratégico en las instituciones militares. Fue recién en noviembre de 2020 cuando el Perú consideró a la pandemia como una amenaza.

Según Ellis, Antes del Covid-19, la mayoría de los líderes militares no podía concebir la posible magnitud y el impacto global de una pandemia de tal envergadura. Por lo tanto, el desafío que el Covid-19 ha planteado es cambiar la forma en que las FF.AA. latinoamericanas piensan acerca de las amenazas que podrían surgir y la necesidad de planificar para abordarlas. A más de dos años desde el punto álgido de la pandemia, la fatiga en el personal militar se ha hecho evidente, pues además de combatir al Covid-19, siguen cumpliendo con sus otras responsabilidades, especialmente en un contexto presupuestario donde es poco probable que se produzcan aumentos significativos.

Documento N° 04: El primer lugar en fallecidos por cada 100,000 habitantes por pandemia

Está basado totalmente en la experiencia propia y puesto en conocimiento posteriormente al Ministerio de Defensa, ya que es necesario que este antecedente conste en la formulación de doctrina por la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencias sanitarias, a fin de que nuestras autoridades no permitan esta situación que es muy grave para la nación, ya que al margen de desprestigiar a sus autoridades genera zozobra y desmoralización en toda la población.

Al confirmarse oficialmente que la pandemia de Covid-19 había ingresado al Perú en el verano de 2020, empezó una larga sucesión de hechos lamentables

relacionados con la muerte de millones de personas a nivel mundial relacionados con la pandemia.

Inicialmente, la OMS informaba a nivel mundial sobre los fallecimientos, era Estados Unidos quien encabezaba estas listas. Era un cálculo frío: Cuántos muertos producto del Covid-19 había en cada país, Estados Unidos los llevaba de lejos, pese a toda la infraestructura y sistema de salud de los mejores del mundo entero. Posteriormente, por presiones inobjectables, la OMS varió este estadístico y lo cambió a “cantidad de muertos por cada 100,000 habitantes”, en este nuevo enfoque el Perú pasó a ocupar el primer lugar en América. Sin embargo, es necesario que ahora, después de superada la tragedia, nos pongamos a reflexionar sobre estos estadísticos.

¿Es así de fácil contrastar número de fallecidos como única variable versus 100,000 habitantes?, es fácil concluir que no.

Existen otras variables que deben considerarse en una información estadística de este tipo, por ejemplo:

1. Tasa de camas UCI por cada 100,000 habitantes: Este indicador mide la disponibilidad de camas en unidades de cuidados intensivos (UCI) en relación con la población. Es esencial para la atención de pacientes graves.
2. Tasa de hospitales de nivel 1 por cada 100,000 habitantes: Este indicador evalúa la cantidad de hospitales de nivel 1 en comparación con la población. Los hospitales de nivel 1 suelen ser centros de atención médica de alta complejidad.
3. Tasa de plantas de oxígeno por cada 100,000 habitantes: Esta métrica cuantifica la disponibilidad de plantas de oxígeno médico en relación con la población. El oxígeno es fundamental para el tratamiento de pacientes con enfermedades respiratorias.
4. Tasa de médicos especialistas por cada 100,000 habitantes: Este indicador muestra la cantidad de médicos con especialización en diversas ramas de la medicina en relación con la población. Los médicos especialistas son necesarios para tratar enfermedades específicas.
5. Tasa de intensivistas por cada 100,000 personas: Este indicador evalúa la cantidad de médicos intensivistas en relación con la población. Los intensivistas son especialistas en el tratamiento de pacientes críticos en unidades de cuidados intensivos (UCI).

Estos indicadores proporcionan información importante sobre la capacidad de un sistema de salud para brindar atención médica de alta calidad y responder a situaciones de emergencia, como la pandemia de Covid-19.

Estas son algunas variables a considerar. Es indudable que países como Estados Unidos, Alemania o Reino Unido, tienen una gran ventaja en estas variables respecto al Perú, muy lejos.

Es obvio también que son países con una respuesta bastante más rápida y mejor que otros países en el mundo, sin embargo, tomar solo los muertos por cada 100,000 habitantes, económica y socialmente no es una inferencia estadística válida científicamente.

Las variables que se presentan en estos casos no son solamente la cantidad de fallecidos por cada 100,000, esa es la consecuencia, un número maquetero y absolutamente engañoso ya que los verdaderos indicadores son las condiciones sanitarias de cada país, lo cual no es interesadamente tocado por la empresa farmacéutica y por los intereses económicos de los grandes y multimillonarios empresarios que nos llevan a esta situación.

Veamos las reales variables a tener en cuenta:

- | | |
|--|--------------------|
| 1) Tasa de camas UCI por cada 100,000 habitantes | TCUCI |
| 2) Tasa de hospitales de nivel 1 por cada 100,000 habitantes | THN1 |
| 3) Tasa de plantas de oxígeno por cada 100,000 habitantes | TPOx |
| 4) Tasa de médicos especialistas por cada 100,000 habitantes | TMEsp _x |
| 5) Tasa de intensivistas por cada 100,000 personas | TInt _x |
| 6) Fallecidos diarios por cada 100,000 habitantes | F _x |

$$\text{Número de Fallecidos} = f \left[\frac{\text{TCUCI} + \text{THN1} + \text{TPOx} + \text{TMEsp}_x + \text{TI}}{\text{F}_x} \right] 100,000 \text{ hab.}$$

Este algoritmo posiblemente sea el más exacto para arribar a un llamado ranking de impacto en diversos países por la pandemia de Covid-19.

Quizá una forma de graficar y hacer más entendible el problema es comparando el rendimiento de equipos deportivos (léase fútbol o baloncesto) a nivel mundial, los que compiten en condiciones extremadamente distintas. Hay equipos europeos que tienen más presupuesto que el mismo presupuesto de varios

países africanos, y todos, absolutamente todos, están bajo un solo régimen administrador federativo, es obvio a todas luces que los equipos con más dinero serán campeones siempre, no hay condicionamiento alguno para que un equipo africano o sudamericano pobre, tenga el nivel técnico y rendimiento físico que los grandes equipos millonarios. Imposible, es un despropósito hacer una lista de equipos con mejor rendimiento, los mejores jugadores, los mejores entrenadores, los mejores campos deportivos, la mejor alimentación, los mejores sueldos. No hay forma que equipos pobres de países subdesarrollados compitan con las élites, jamás podrán siquiera acercarse.

De igual manera, es imposible que podamos comparar el sistema sanitario de países súper desarrollados como Estados Unidos, Francia o Inglaterra con el sistema peruano, que pese a haber atravesado la pandemia, las autoridades dan la espalda a la realidad y lejos de legislar en favor de implementar una mejor infraestructura sanitaria (léase bienes y servicios) se dedica a temas absolutamente fatuos que solo transmiten odios y venganzas entre sus ideologías.

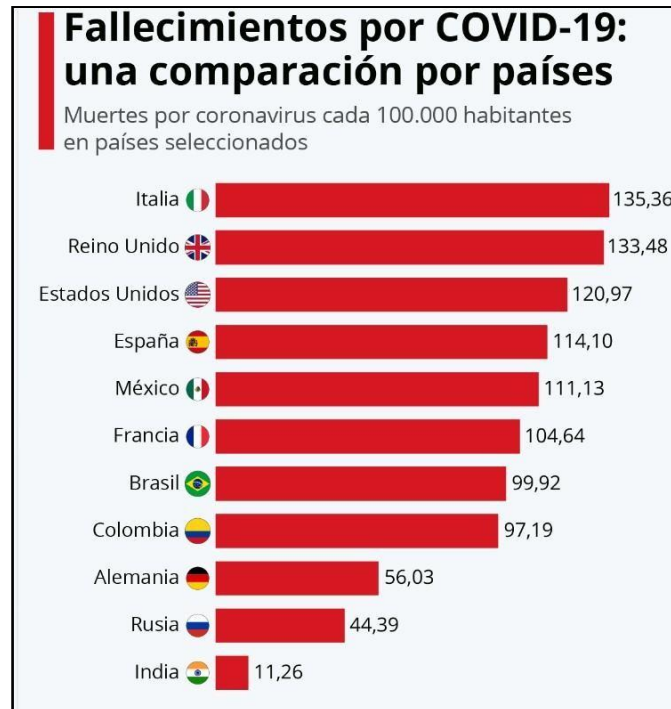
Tabla 2: Tasa de mortalidad del Covid-19 en el mundo por cada 100,000 habitantes, a Set 2023

	Nro	PAÍS	POBLACIÓN (HABITANTES)	SUPERFICIE EN km2	FALLECIDOS POR COVID	DENSIDAD Hab/Km2
	1	USA	339,665,118	9,147,593	1,170,784	37.13
	2	BRASIL	203,062,512	8,515,770	704,794	23.85
	3	INDIA	1,428,627,700	3,287,263	531,918	434.59
	4	RUSIA	141,698,923	17,125,191	399,854	8.27
	5	MEXICO	129,875,529	1,964,375	334,336	66.12
	6	UK	67,736,800	243,610	228,429	278.05
	7	PERU	33,788,589	1,285,215	221,364	26.29
	8	ITALIA	58,870,764	301,340	191,053	195.36
	9	ALEMANIA	84,270,625	357,375	174,352	235.80
	10	FRANCIA	67,407,241	675,417	167,642	99.80
	11	INDONESIA	279,476,346	1,904,569	161,914	146.74
	12	IRAN	89,172,770	1648195	146,316	54.10
	13	COLOMBIA	52156254	1,141,748	142,942	45.68
	14	ARGENTINA	46,044,703	2780400	130,527	16.56
	15	ESPAÑA	48,196,693	505,944	121,760	95.26

Fuente: Elaboración propia

Es notorio observar como el Perú está ubicado en medio de potencias con sistemas de salud bastante desarrollados y con densidades poblacionales que no ameritan mayor explicación.

Figura 15: Fallecimientos por Covid-19: Una comparación por países



Fuente: Universidad John Hopkins, datos del 8 de enero de 2021 11:00 GMT

Consideraciones de tipo político y personajes con afán de hacerse del poder desprestigiando al entonces presidente y a todo su régimen, han querido hacer ver como que el Perú es el absoluto record por cada 100,000 habitantes. Aun así, está por debajo de Italia, Reino Unido, Estados Unidos y varios más. Con este estadístico raro, el Perú encabezaba la lista en Sudamérica, sin embargo, el título se lo pusieron a nivel mundial.

El odio político no entiende raciocinio ni historia, es completamente emocional en extremo, en realidad para estos odiadores la verdad no existe, la verdad se construye y es con una narrativa de lo perverso que se generan nuevas historias que finalmente van calando en el colectivo.

El 09 de noviembre de 2020, el régimen de gobierno deja el poder por un cuestionado procedimiento de vacancia, sin embargo, la venganza política le asigna la muerte de 300,000 personas, lo cual no tiene asidero lógico, teniendo en cuenta que a la fecha de la vacancia los muertos eran:

Figura 16. Sala situacional Covid-19 del 09 Nov 2020



Nota: Indica 34,943 fallecidos,

Entonces, ¿de dónde sale el número de 300,000 fallecidos por Covid-19 en ese período?, asignado al gobierno de turno, donde ni siquiera hubo dotación de vacunas.

Es necesario tener en cuenta que a esa fecha aún no llegaba la vacuna al Perú, era escasa a nivel mundial, Estados Unidos había acaparado todos los lotes (Diario El País, 08 Dic 2020). En el Perú, hasta la fecha (Set 2023) han fallecido 221,364 personas, habiéndose detenido el incremento durante un período significativo.

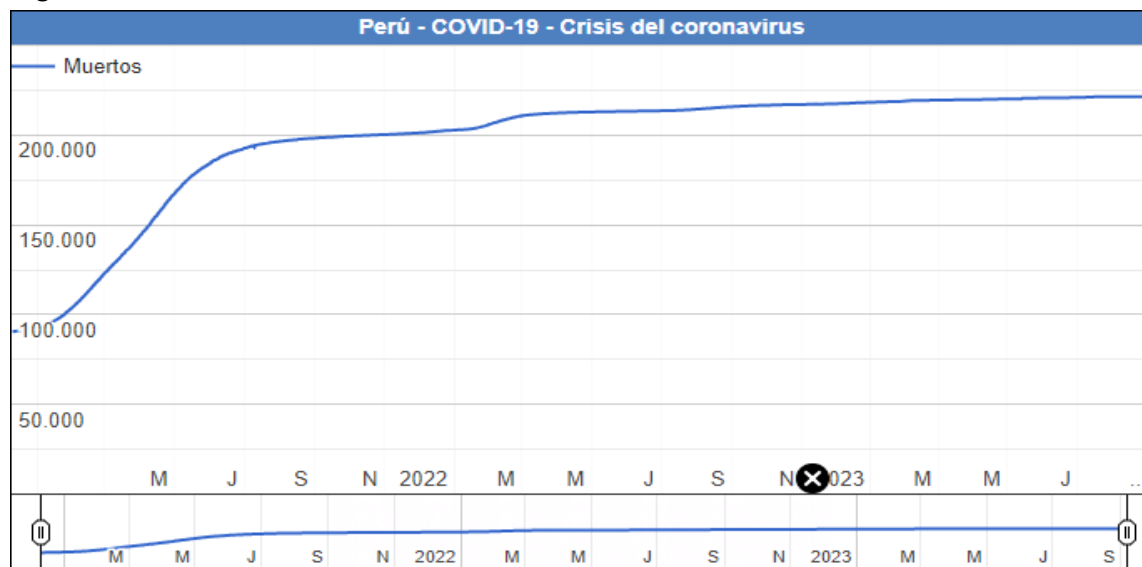
Es necesario también observar lo que nos brinda Expansión/Datosmacro, el sitio web en su edición de setiembre 2023, donde en su último informe expresa que el Perú no ha reportado nuevas muertes por Covid-19. Según los datos más recientes, el Perú ha confirmado un total de 4'517,034 casos de coronavirus. Además, la tasa de pacientes confirmados de Covid-19 en los últimos 14 días es actualmente de cero por cada 100,000 habitantes, lo que coloca al país entre las naciones con una de las tasas más bajas de enfermos confirmados en el mundo.

Tabla 3: Evolución del coronavirus en el Perú

Perú - COVID-19 - Crisis del coronavirus						
Fecha	Incremento Muertos	Muertos	Muertos / millón	Incremento Confirmados	Confirmados	Confirmados / 100.000 - 14 días
06/09/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
05/09/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
04/09/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
03/09/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
02/09/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
01/09/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
31/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
30/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
29/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
28/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
27/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
26/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
25/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
24/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
23/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
22/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
21/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
20/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
19/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
18/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0
17/08/2023	0	221.364	6.565,65	0	4.517.034	0

Fuente: Expansión/Datosmacro, Coronavirus Perú al 6 de septiembre 2023

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el Perú es un país de tamaño intermedio con una población de 33'715,471 habitantes. A pesar de esta mejora en las cifras, es esencial mantener la vigilancia y continuar con las medidas de prevención y control para evitar un resurgimiento del virus. La lucha contra la pandemia sigue siendo una prioridad para garantizar la salud pública en el Perú.

Figura 17: Perú, crisis del Covid-19

Fuente: Expansión/Datos macro, Coronavirus Perú al 6 de septiembre 2023

Documento N° 05: Morbilidad a nivel mundial por diferentes causas

A nivel mundial, aproximadamente 120,000 personas mueren cada día debido a diversas causas. Estas son algunas de las enfermedades y la cantidad aproximada de vidas que se llevan cada día:

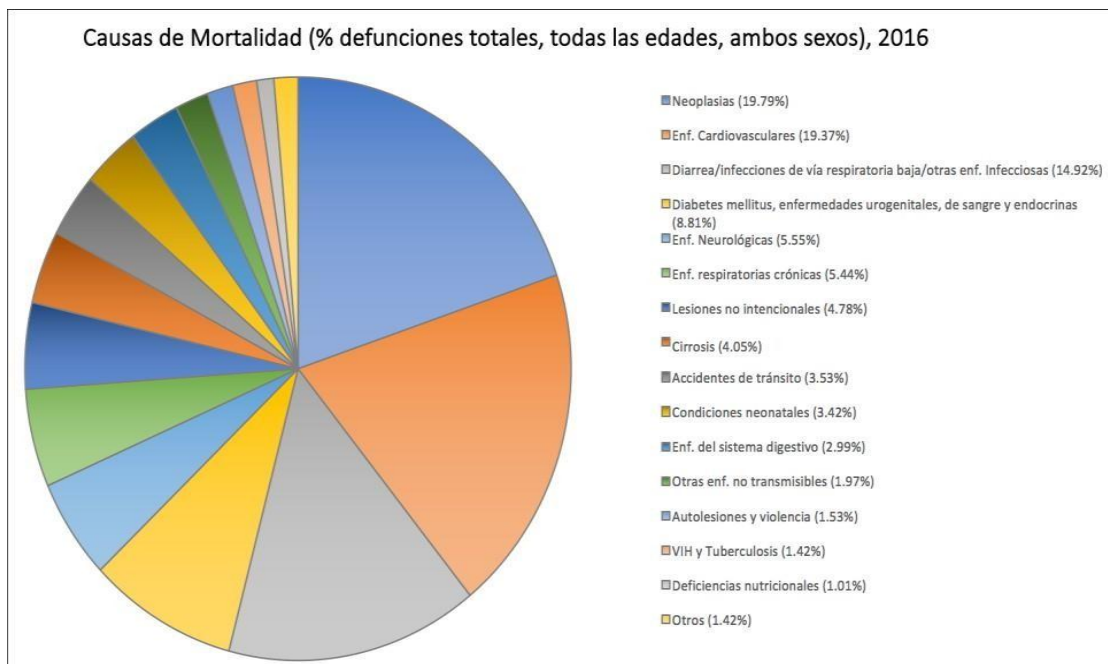
Tabla 4: Muertes en todo el mundo por toda causa

Rango	CAUSA	Muertes diarias
1	Enfermedades Cardiovasculares	48,742
2	Cancer de todo tipo	26,181
3	Enfermedades respiratorias	10,724
4	Infecciones respiratorias bajas	7,010
5	Demencia degenerativa	6,889
6	Enfermedades digestivas	6,514
7	Desordenes neonatales	4,887
8	Enfermedades diarreicas	4,300
9	Diabetes	3,753
10	Enfermedades del hígado	3,624
Total diario de muertes		122,624

Fuente: IHME, Global Burden of Disease, 2017

En 2017, en el Perú se registraron un total de 150,032 defunciones. Esto equivale a un promedio de 17 muertes por hora y aproximadamente 411 al día en todo el país. Es importante destacar que estas defunciones son datos utilizados para analizar la mortalidad y el crecimiento de la población. Para el 2019, se estimaba un promedio de 500 fallecimientos diarios, distribuidos de acuerdo con las distintas causas de muerte. A medida que la pandemia de Covid-19 continuaba, los investigadores seguían recopilando estadísticas de diversa índole. Sin embargo, sin un punto de comparación, puede resultar complicado interpretar cifras como el número de fallecidos. Las muertes atribuidas al virus, por ejemplo, a menudo se cuentan en miles de personas por día en todo el mundo, pero, ¿esto representa una cifra alta o baja en relación con las causas habituales de mortalidad?

En el Perú se dieron varias situaciones de personas que declaraban un muerto intra domiciliario por Covid-19, sin embargo, la autoridad no podía comprobarlo ya que el temor y las medidas de no contacto eran extremas, si a eso se suma el retiro de los fiscales para el levantamiento de cadáveres, el caso se complica.

Tabla 5. *Causas de mortalidad - Perú 2016*

Fuente: https://www.google.com/wikipedia.org/Causas_de_muerte_Peru_2016.

El SINADEF no llevó adecuadamente los registros de defunciones. Una simple pregunta: ¿Cuál era el excedente de fallecidos al margen de los registrados rutinariamente según el cuadro siguiente?, SINADEF a todos los clasificó como Covid-19, en cuanto a la segunda causa de muerte, las enfermedades cerebrovasculares, estas forman parte de las enfermedades crónicas que tiene mucho que ver con los estilos de vida. Según el último análisis de situación de salud del Perú, publicado en septiembre de 2013, las primeras 10 causas de muerte en orden de frecuencia son:

Tabla 6: *Las diez principales causas de muerte en el Perú*

01	Infecciones respiratorias agudas
02	Enfermedades cerebrovasculares
03	Enfermedades relacionadas con la presión arterial elevada
04	Enfermedades hipertensivas
05	Infección generalizada en el cuerpo
06	Afección hepática crónica
07	Heridas de origen desconocido
08	Trastorno metabólico de la glucosa
09	Cáncer gástrico
10	Deterioro de la función renal

Fuente: Ministerio de Salud, 2017

Durante la pandemia, hubo una mala certificación del registro de muerte por parte del MINSA respecto de las causas de los fallecimientos, recordemos que, así como los fiscales se retiraron al 100 % de los casos forenses trabajándolos remotamente, incluida la certificación de cadáveres, también muchos médicos se retiraron de la actividad médica pública para irse a la privada, de igual forma como hicieron muchos funcionarios de los que no escapa la agencia encargada de registrar fallecidos en el Perú (SINADEF); la mayoría de casos se reportaban como si fueran Covid-19 (entre la gente más pobre y necesitada, los fallecidos por cualquier causa eran reportados como Covid-19 (ancianos, moribundos, etc.), ya que esto les aseguraba que el Estado se encargue de todo el trámite y gasto hasta la cremación del occiso. Sobre todo, si vemos que en tiempos normales de cada 500 muertos diarios que se registraban en el Perú, los casos más numerosos eran infecciones respiratorias agudas, cardiopatías, etc., que muchas veces y casi siempre se asociaban con el Covid-19.

CAPÍTULO VI

Diálogo teórico-empírico

A continuación, se realizará un análisis comparativo entre los resultados de las entrevistas, la observación y la revisión documental para expresar finalmente la posición como investigador y la propuesta de la investigación.

Al formular y realizarse las entrevistas con expertos es necesario realizar un análisis comparativo entre estos de tal manera que se pueda identificar una tendencia o determinada operación, así como algún sesgo en diferentes consideraciones de la entrevista; lo mismo resulta de la observación no estructurada, aunque esta es más uniforme en tanto y en cuanto es uno solo el analista, en este caso el investigador, sin embargo, en la revisión documental de los referentes más importantes sí se pueden realizar inferencias importantes respecto a la investigación.

6.1 Análisis comparativo entre resultados de entrevistas

De las entrevistas realizadas a los funcionarios y autoridades militares, llegamos a tres conclusiones importantes:

- I. Desde el punto de vista de cada uno de ellos, consideran durante la entrevista, que se debe implementar doctrina en los tres niveles de intervención: estratégicos, operacionales y tácticos, fundamentalmente coinciden en el vacío que existió y existe aún respecto de la doctrina sobre la intervención de las Fuerzas Armadas durante su participación en emergencias sanitarias nacionales, particularmente por la pérdida de vidas humanas en el transcurso de la misma.
- II. Los funcionarios políticos recomiendan que se disponga esta implementación de doctrina, incluso con la presentación de un proyecto de ley, contraponiéndose a los líderes militares que recomiendan directivas al interior.
- III. Uno de los temas tratados fue el llamamiento de reservas, que si bien es cierto fue interesante ver la respuesta de la población de licenciados, sin embargo, su empleo no fue el deseado debido a las características de su readaptación al sistema con muchas objeciones por el mismo momento que se vivía (el contagio se aceleró muchísimo con el llamamiento).

6.2 Análisis de la observación no estructurada

De la observación no estructurada se ha podido establecer las categorías de estudio más importantes: I) Doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú. II) Lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina.

Estos lineamientos se pudieron colegir de la codificación y categorización realizada a todas las actividades que se realizaron durante la intervención de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19.

Los lineamientos estratégicos son:

- | | |
|---------------|-------------------------|
| 1. Prevención | 4. Vacunación |
| 2. Contención | 5. Apoyo a la comunidad |
| 3. Mitigación | |

Dentro de cada uno de estos lineamientos existen diversas tareas que se deben estructurar doctrinariamente a fin de poder formular una malla curricular que permita brindar instrucción y entrenamiento al personal militar.

6.3 Análisis comparativo de la revisión documentaria

Los documentos evaluados y analizados por el investigador, así como la bibliografía e información en data, audio y video, permiten colegir que la categoría estudiada: Doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú, tiene sustento en estos estudios que asemejan una realidad como la del Perú. Partiendo de la realidad nacional de cada país, que evidenció el empleo de sus Fuerzas Armadas, podemos inferir también que es fundamental y necesaria la implementación de doctrina tal como se ha planteado.

De la segunda categoría: Lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina, se puntualiza que estos lineamientos serán las principales guías para estructurar la malla curricular sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la intervención en la emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19. Estos antecedentes nos permiten plantear una propuesta como aporte de la presente investigación.

6.4 Análisis sobre la propuesta de lineamientos estratégicos para la formulación de la doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria por pandemia en el Perú”

El aporte de la presente investigación se plantea bajo el siguiente enunciado:

**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA
LA FORMULACIÓN DE LA DOCTRINA DE PARTICIPACIÓN
DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SITUACIONES DE
EMERGENCIA SANITARIA EN PERÚ.**

No existe doctrina relacionada a las Fuerzas Armadas del Perú durante su intervención en situaciones de emergencia sanitaria por pandemia. De ahí el análisis.

El porqué es necesario contar con doctrina para la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú, se acredita y se sustenta en la respuesta que se debe tener en próximos eventos a futuro de este tipo, por los que en ninguna parte del mundo estaban preparados para evitar la muerte de tantas personas por causa directa debido a la pandemia de Covid-19, ni siquiera los países más desarrollados y con mejor infraestructura hospitalaria y con millonarios presupuestos pudieron evitar decenas de miles de muertos debido a la citada pandemia.

Es menester plantear lineamientos estratégicos que permitan a las Fuerzas Armadas reestructurar sus currículos en las escuelas de formación y perfeccionamiento que cada una tiene. En la actualidad –como hemos podido comprobar– no existe ningún tipo de doctrina al respecto, en ningún centro de formación, pese a que aún la crisis sanitaria sigue vigente, y su final aún está lejos.

Los controles se han relajado por una obvia disminución de los efectos mortales del virus, pero su fin aún no es concreto.

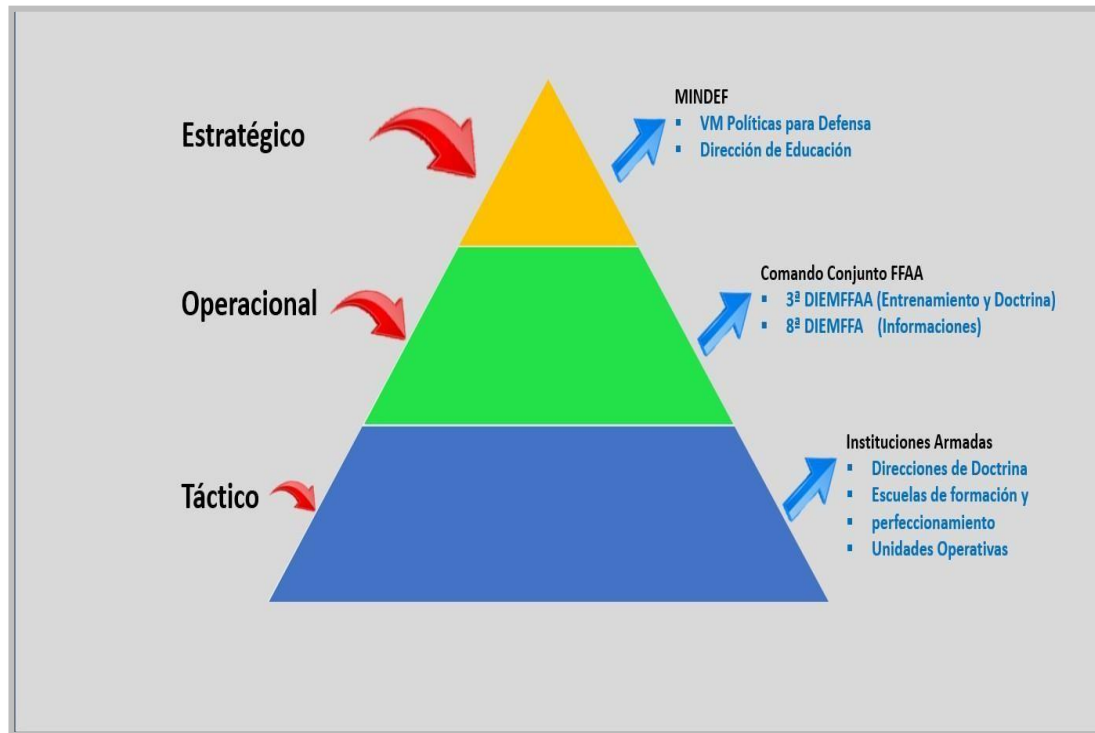
El planteamiento realizado ha sido comprobado con sendas entrevistas a autoridades políticas, comandos operacionales y altos mandos de las Fuerzas Armadas que estuvieron a cargo durante el período pandémico, quienes afirman no tener disposiciones al respecto para incluir la doctrina referente a esta actividad, incluso los simulacros que se prevén para desastres naturales no se han replicado para el caso de pandemias.

Los lineamientos estratégicos son los que deberán imponerse durante la formulación de la doctrina propuesta, incluyendo actividades de simulación (software y gabinete) y simulacros (a nivel nacional), esto no solo sería bueno para estar preparados ante otra crisis sanitaria, sino, además, contribuye a organizarse y responder ante otros eventos, tales como sismos, inundaciones, incendios de gran magnitud, etc.

Son distintos niveles en los que se debe formular doctrina, tal como se indica en

la siguiente figura, y quien deberá estar a cargo.

Figura 18: Niveles de formulación de doctrina para la intervención de las Fuerzas Armadas en escenarios de crisis por emergencia sanitaria en el Perú



Fuente: Elaboración del autor

El 2008, en el CAEN, durante la conducción del Programa de Desarrollo y Seguridad Nacional dirigido a oficiales del grado de coronel de las Fuerzas Armadas, en un simulacro de pandemia ébola, se realizó un trabajo de simulación en coordinación con el Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad (WHINSEC por sus siglas en inglés) del Departamento de Defensa de Estados Unidos.

Por más que los resultados en la simulación fueron totalmente positivos, nunca más se hizo algo similar, nunca más hubo uno. Las características de ese ejercicio fueron similares a lo que sucedió 11 años después con el Covid-19. Esta estrategia debe ser adaptada considerando los siguientes elementos: las Fuerzas Armadas disponen de centros de simulación de alto rendimiento, como el Centro de Entrenamiento Táctico Naval (CENTAC) de la Marina de Guerra, así como el Centro de Entrenamiento Táctico Computarizado del Ejército (CETAC), además, se complementa con el Centro de Competencias en Rescate y Evacuaciones Aeromédicas de la Fuerza Aérea. Estas instituciones proporcionan herramientas de alta calidad que permiten crear escenarios desafiantes en situaciones de crisis sanitaria, donde nuestros líderes pueden desarrollar sus habilidades. Los lineamientos para esta estrategia deben originarse en el Comando Conjunto, cada uno de estos lineamientos estratégicos debe tener un producto o

indicador comprendido en una serie de actividades tácticas, de acuerdo a la situación, en principio podrán ser como a continuación se indica:

1. Acciones militares en la prevención

- Realización de patrullajes diarios en las calles, paraderos y puntos de suministro a nivel nacional, a cargo de los Comandos Operacionales, de manera continua.
- Llevar a cabo operaciones de control en las fronteras de manera constante.
- Supervisar y controlar las operaciones en aeropuertos y terminales terrestres a nivel nacional.
- Realizar operaciones de control en puertos de manera permanente.
- Brindar apoyo logístico al Ministerio de Salud (MINSA) en la toma de muestras de manera constante en todo el país.
- Ofrecer apoyo logístico para la implementación de hospitales de emergencia

2. Acciones militares en la contención

- Realización del transporte de pacientes en estado crítico de manera continua.
- Colaboración con los municipios en la distribución de alimentos de manera permanente.
- Ejecución de traslados humanitarios por vía aérea y terrestre de manera constante.
- Asistencia a la Policía Nacional del Perú en el traslado de personas en el marco del programa "Retorno Seguro".
- Implementación del Plan "Te Cuido Perú".
- Desarrollo del Plan "Fiscalizando para la Salud".
- Implementación del Plan de pago de bonos.
- Ejecución del Plan de fomento y apoyo a los emporios comerciales.

3. Acciones militares en la mitigación

Toda actividad relacionada a evitar que los contagiados durante la crisis sanitaria se agraven, así como disminuir la cantidad de contagios, es medular durante la formulación de doctrina.

No se puede soslayar que en esta actividad muchos de los interventores de la primera línea cayeron también infectados por el contagio debido a su intervención directa llegando en muchos casos a la muerte, es por eso que, reglamentar las condiciones y características de la intervención, es fundamental para preservar el potencial de nuestro personal, evitando el miedo a intervenir y la seguridad de los procedimientos.

Las fronteras, y particularmente las de la Amazonía, tienen características especiales para la intervención, ya sea por las condiciones meteorológicas o por las dificultades en llegar a las poblaciones más remotas, eso en una doctrina prevista debe estar mapeado y con alternativas de solución, lo que conocemos como POV (procedimientos operativos vigentes) es necesario rescatarlo para implementar doctrinariamente estas medidas.

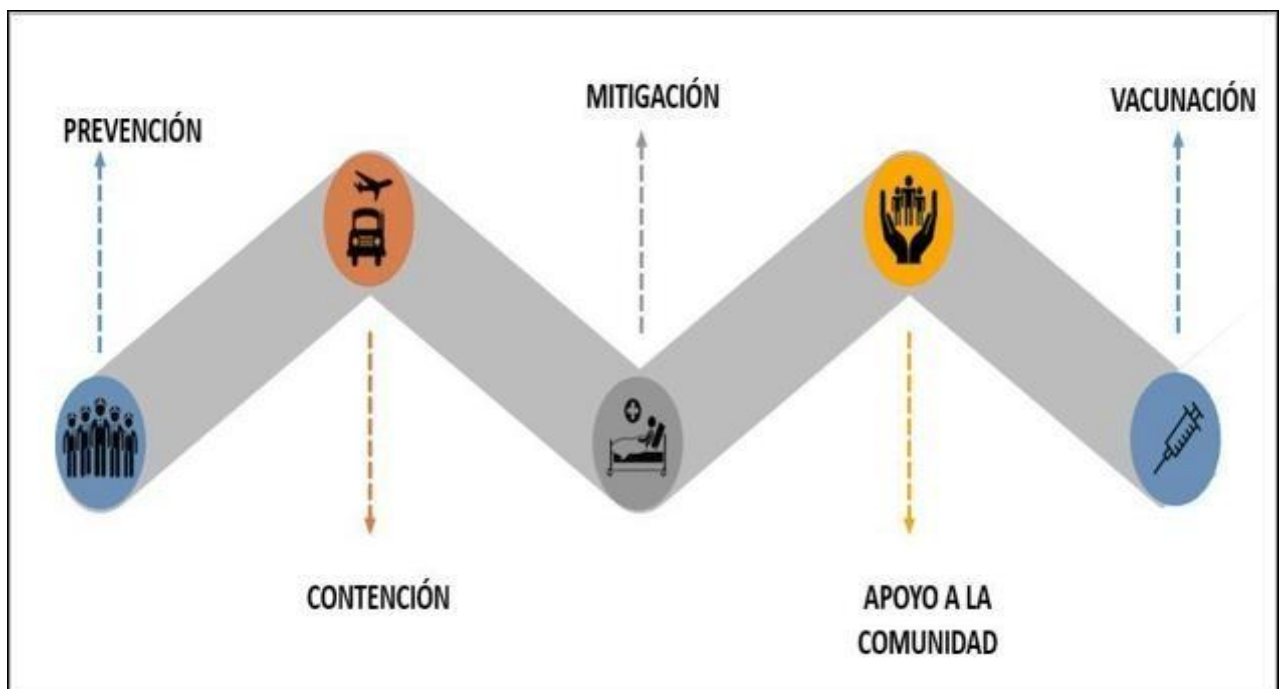
4. Acciones militares en el apoyo a la comunidad

- Reparto de canastas de víveres
- Apoyo en el reparto de bonos
- Implementación de cementerios temporales, debido al rechazo de la población a usar los regulares por temor a contagios. El tratamiento de cadáveres debe ser escrupuloso en el registro y sepultura por las futuras complicaciones posteriores, como se presentaron reclamos pues se desconocía la ubicación de la sepultura de personas.

5. Acciones militares en la vacunación

Las Fuerzas Armadas estarán involucradas en todas las etapas del proceso de vacunación, incluyendo la recepción, la seguridad en el almacenamiento, la distribución a los puntos de vacunación y la asistencia durante la jornada de vacunación, tanto en términos de seguridad como de apoyo a las brigadas de vacunación. Es crucial tener en cuenta las siguientes consideraciones que desempeñaron un papel fundamental durante la crisis:

Figura 19: Lineamientos estratégicos



Fuente y gráfico: Elaboración del autor.

Estas operaciones y actividades deben ajustarse de acuerdo con la evolución de la pandemia y las recomendaciones de las autoridades de salud. Asimismo, es fundamental evaluar las lecciones aprendidas durante la situación de emergencia sanitaria que se dio en el Perú entre 2020 y 2021 y plasmar una doctrina. Se ha podido corroborar que las operaciones y acciones militares conjuntas constituyen el pilar esencial que permite que las Fuerzas Armadas se orienten hacia una perspectiva unificada, pública. La coordinación entre las autoridades locales, regionales y nacionales es esencial para una respuesta efectiva a la crisis. No solamente se trata de desplegar los medios militares en el tiempo y en el espacio para cumplir con los fines políticos del Estado, va más allá, la identificación con la población, la empatía de los interventores y sobre todo tener clara la misión que se está realizando, ya que no se trata desde ningún punto de vista de actitudes de represión sino todo lo contrario, se está cuidando la vida de la población en estricta aplicación del artículo 1° de la Constitución Política del Perú:

Artículo 1°. - Defensa de la persona humana. - La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Estos principios reflejan la importancia de una sólida educación conjunta para el personal de las Fuerzas Armadas, respaldada por tecnología adecuada, con el objetivo de lograr la excelencia profesional en todos los niveles jerárquicos. Además, estos principios estratégicos fundamentales guían sus acciones:

- I. La fuerza se planifica en función de los recursos disponibles, no de los deseos.
- II. Toda estrategia se reduce a la correcta gestión logística, colocando los recursos adecuados en el lugar y momento precisos.
- III. No se puede esperar resultados distintos haciendo lo mismo en todo momento.
- IV. La supremacía de la realidad implica no perderse en idealizaciones y en cómo deberían funcionar las cosas, sino aceptar y liderar desde la situación actual.
- V. Se deben evitar tres tendencias burocráticas: la creencia de que mi problema es el más importante, la percepción de que mi presupuesto es insuficiente y la idea de que puedo hacer el trabajo de los demás mejor que ellos.

Debe considerarse doctrinario que siempre debe haber circulación del aire de calidad, vale decir, se debe ventilar siempre y mejorar la calidad del aire. Este solo hecho

ha sido esencial en la pandemia y lo será en el futuro para otras pandemias y/o patógenos respiratorios. Las gotículas y aerosoles son vectores de contagio a través de los que se propagan y multiplican los virus, pudiendo originar múltiples infecciones.

En lo que respecta a medicamentos, las organizaciones deben saber que tanto para tratamiento como preventivos (vacunas), han sido y serán esenciales para prevenir el Covid-19 grave y la muerte asociada. Una mayor tasa de vacunación se asocia con un menor exceso de mortalidad.

Las metamorfosis que van sucediéndose en los virus es sorprendente. El virus del Covid-19 en solo 2.5 años modificó su aspecto y continuó haciéndolo, incrementando su efectividad, globalizando así su impacto. Durante la pandemia, el SARSCoV2 se hizo 10 veces más transmisible, y tiene muchas variantes. En la actualidad existen distintas variantes del coronavirus y la OMS las ha clasificado de la siguiente forma:

Figura 20: Nuevas variantes Covid-19 hasta la fecha, septiembre 2023



Nota: Ministerio de Ciencia @min_ciencia, @bioilustrador en twitter

Es fundamental –ante futuras amenazas– que las organizaciones dentro de las Fuerzas Armadas cuenten con la documentación y protocolos que se hayan generado sobre epidemias y pandemias. Es necesario implementar esa documentación, crear doctrina y ser mucho más efectivos a la hora de aplicarlos en el futuro.

La sanidad y la ciencia han sido descuidadas, solo nos acordamos cuando la salud escasea. Se necesita invertir y cuidar al personal detrás de ambas disciplinas en nuestras organizaciones militares, hemos pasado rápidamente del aplauso y reconocimiento popular al olvido, ya no hay protocolos que se cumplan y menos instrucción al respecto, en absoluto. La evidencia más saltante es que la doctrina está olvidada. El Covid-19 es largo y persistente: las consecuencias y secuelas del síndrome post Covid-19 afectan a millones de personas en el mundo, de esto no escapa el Perú, es más, ha sido un país muy golpeado por esta pandemia, hemos ocupado un triste, aunque “fabricado” primer lugar a nivel mundial, relacionado a muertos por cada 100,000 habitantes, sobre lo que explico en esta investigación.

La gestión de esta crisis sanitaria se ha vuelto a realizar de forma individualista, cada sociedad y cada país ha visto por sus intereses, dando lugar a asimetrías poco edificantes en aspectos sanitarios, económicos y emocionales. Si a esto le sumamos el hecho de haber dejado de lado la instrucción al personal militar de las Fuerzas Armadas sobre protocolos que se incluyan en sus mallas curriculares, da como resultado una potencial amenaza de caer nuevamente en el desconocimiento. De nada habría servido lo aprendido ni la gran cantidad de personas fallecidas en esta crisis sanitaria, si no documentamos y desarrollamos academias al respecto. Los simulacros que se hacen para terremotos y otros desastres naturales deberían replicarse a una pandemia tipo Covid-19.

Aspectos negativos de la intervención que se deben evitar y eso plasmarlo en la doctrina

Es necesario que se formule doctrina y se imparta instrucción y entrenamiento en relación con la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia por crisis sanitaria, en este caso, los aspectos negativos de la crisis deben enseñarse justamente para evitarlos y para saber cómo enfrentarlos, a fin de no empezar de cero y no tener un rumbo en esas circunstancias. Todos los que participaron dirigiendo y liderando la intervención de las Fuerzas Armadas ya están en el retiro y en el mejor de los casos en puestos distintos, por lo que es necesario que se genere doctrina.

Podemos observar qué es lo que han hecho o lo que no han hecho otros países, en algunos se han conformado comisiones para estudiar y evaluar lo sucedido, otros como el nuestro, simplemente está en otro modo, tratando de solucionar el día a día.

La mayoría de países europeos han conformado comisiones Covid-19 para evaluar qué fue lo que funcionó bien y qué lo que funcionó mal o no funcionó, con la finalidad de aprender y no vuelva a suceder. Es en realidad la finalidad de esta investigación. En el Perú esto tiene mayor relevancia, ya que de forma inusitada somos el país con mayor mortalidad por cada 100,000 habitantes a nivel mundial.

El mercado y parte de la industria farmacéutica se comportaron de manera perversa en la época del Covid ya que las clínicas privadas y muchos médicos particulares cobraban precios exorbitantes, así como las farmacias en la venta de medicamentos y oxígeno, ocasionando que estas acciones incrementen la cantidad de fallecidos. Es necesario poner en contexto esta realidad de que nos comparen en cantidad de muertos con otros países potencias como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia, etc., sin ver el contexto de infraestructura, sistemas hospitalarios, unidades de emergencia, plantas de oxígeno, personal especializado, intensivistas, camas UCI, capacidad de transporte, así como servicios de esos países versus el sistema sanitario del Perú, pese a que como en la mayoría de países, se adoptaron todas y cada una de las recomendaciones de la OMS.

En todos los países hubo cuarentena, unos más estrictos que otros, todos los países tuvieron fallecidos e infectados obviamente. Es claro que, como país, no estábamos listos para enfrentar una pandemia como el Covid-19, al igual que muchas otras naciones, incluyendo a Estados Unidos, que registró la mayor cantidad de fallecimientos por Covid-19 en todo el mundo.

El argumento planteado por el BCR, en el cual manifiesta que la pandemia de Covid-19 causó una fuerte recesión en la economía global en 2020, fue en parte debido a las medidas de distanciamiento social implementadas para reducir la propagación del virus. Esto provocó una interrupción significativa en varios sectores económicos, especialmente aquellos que dependen en gran medida de la interacción personal, como los servicios y el turismo. En este contexto de incertidumbre y una menor actividad económica, muchas personas perdieron sus empleos y la inversión privada se contrajo.

Sin embargo, el desarrollo de vacunas seguras y el aumento en la velocidad de vacunación a nivel mundial han permitido relajar estas restricciones, lo que permitió una leve recuperación económica para el 2021. Después de una contracción del 11 % en 2020, la economía peruana experimentó un crecimiento del 13 % en 2021. Ante esta caída pronunciada, surge la pregunta: ¿en qué medida la crisis de Covid-19 afectó los

factores estructurales de la economía y dejó "cicatrices" a largo plazo?, es decir, si reducirá el potencial de crecimiento en el futuro. En ese sentido, la literatura ofrece diversas perspectivas.

Por un lado, hay quienes argumentan que las crisis pueden abrir la puerta a reformas políticas y económicas beneficiosas (como Cerra y Saxena en 2005). Además, el concepto de "destrucción creativa" propuesto por Schumpeter en 1942 sostiene que las crisis pueden eliminar a las empresas menos eficientes, lo que puede llevar a una mayor productividad y crecimiento.

Sin embargo, otros autores discrepan y sostienen que las crisis dejan "cicatrices" (efecto scarring -cicatriz-) que afectan al crecimiento a largo plazo a través de sus principales determinantes: el stock de capital productivo, la fuerza laboral empleada y la productividad total de los factores (PTF).

Desde una perspectiva médica, además de la cifra de fallecimientos, los peruanos también experimentaron una carestía de camas en unidades de cuidados intensivos y de suministro de oxígeno, lo que puso al descubierto las deficiencias del sistema de salud pública. La disponibilidad de pruebas moleculares y pruebas rápidas era insuficiente, y no se comprendía que las pruebas rápidas no eran efectivas durante la fase inflamatoria de la infección. No se logró identificar y aislar a las personas vulnerables por distritos de manera efectiva, había falta de camas en unidades de cuidados intensivos, así como de intensivistas y no se pudo evaluar adecuadamente la eficacia de la Ivermectina, que luego resultó polémicamente salvadora. Además, no se pudo establecer un enfoque nacional y consensuado con respecto a la gestión de la pandemia.

La cuestión de la comunicación enfrentó desafíos en su propio frente, dado que los comentaristas eran abundantes en los medios de comunicación y especialmente en las redes sociales. En un tema tan complejo como una pandemia, en el cual muy pocos tenían conocimiento experto, no era apropiado otorgar una plataforma a individuos no calificados. Incluso un médico que no fuera investigador o científico debía mantenerse al margen, para permitir que solo los expertos emitieran opiniones. El caso de la Ivermectina ejemplificó esta situación, ya que incluso durante la segunda ola de la pandemia, hubo opiniones divididas al respecto.

Se produjo una falta de coordinación en cuanto a la cifra de fallecimientos, con discrepancias entre lo informado por el Sistema Nacional de Defunciones (SINADEF) y lo que declaraba el ministro de Salud. Además, se evidenció una incapacidad para

establecer plantas de producción de oxígeno, lo que llevó a depender de proveedores privados e incluso de la caridad.

6.5 Conclusiones

La participación de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria del Covid-19, de forma general, se ha materializado en los tres niveles en forma directa y continua, desde el estratégico hasta el táctico, pasando por el operacional. Se implementaron las directivas, planes de campaña y planes de operaciones, que luego de las coordinaciones e interacciones necesarias, así como la realimentación, se llegó a procedimientos operativos tanto en las acciones como en las operaciones militares en forma conjunta e integrada a través del CCFFAA, desarrollando estrategias a nivel nacional, en cumplimiento de las directivas desarrolladas en este nivel y cuya conducción se disponía desde esta Jefatura.

La participación de las Fuerzas Armadas contribuye directamente a la formulación de doctrina sobre dicha participación en situaciones de emergencia sanitaria, habiendo evaluado la documentación de trabajos de investigación, de entrevistas abiertas con expertos, llegando a codificar y categorizar los observables siguientes:

AMP: Acciones militares en la prevención.

AMC: Acciones militares en la contención.

AMM: Acciones militares en la mitigación.

AMA: Acciones militares en el apoyo a la comunidad.

AMV: Acciones militares en la vacunación.

Estos observables sirven para determinar la doctrina recomendada, donde se puedan plasmar las experiencias de acuerdo con los lineamientos estratégicos en base a los observables y la doctrina a implementar en cada nivel de participación:

- Estratégico
- Operacional
- Táctico

Y en base a las experiencias en cada nivel, se puede determinar que la participación de las Fuerzas Armadas estuvo adecuadamente desplegada, por lo que la implementación de los lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina de esta intervención en emergencia, corresponde a las preguntas de investigación planteadas:

- a. Las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria del Covid-19, a nivel **estratégico**, participaron a través del CCFFAA, desarrollando estrategias a nivel nacional, en cumplimiento de las directivas desarrolladas en este nivel y cuya conducción se disponía desde esta Jefatura.

Las directivas emanadas para el cumplimiento de los comandos operacionales y especiales se realizaron en total coordinación con el alto mando de la Policía Nacional.

En este nivel se planeó y dispuso la ejecución de acciones militares que requerían de coordinación extrema, sin embargo, al principio existían desconexiones de ciertas organizaciones que no estaban alertadas, paulatinamente se fue afinando y se llegó a optimizar.

Justamente estas experiencias contribuyeron a generar procedimientos en algunos casos reiterativos pero que necesariamente quedaron plasmados en documentos y consecuentes normas que contribuyen a la formulación de doctrina sobre la importante participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria (SES), tal como se presentó en 2020 con la pandemia del Covid-19.

Acciones militares que dispusieron –entre otras– el llamamiento de reservas, el planeamiento de distribución de vacunas, la conducción del Plan Tayta, la organización para el plan de apoyo alimentario a nivel nacional, el control de mercados y sus consecuentes resultados de cierres o clausuras, así como aperturas, la implementación del plan “Te Cuido Perú”, y la permanente interacción con los ministerios y Essalud, teniendo en sus funciones muchas veces las de aprobar zonas de acción para activar planes de control relacionados a la emergencia sanitaria, como por ejemplo, poner a disposición del Estado la plataforma digital a nivel nacional del CCFFAA, o el plan “Fortaleza” sobre seguridad ciudadana con la PNP, o el plan “Respira Perú” con la sociedad privada.

LAS FFAA, A NIVEL ESTRATÉGICO, PARTICIPARON A TRAVÉS DEL CCFFAA, DESARROLLANDO OOAAMM A NIVEL NACIONAL, EN CUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTIVAS EN ESTE NIVEL. ESTAS EXPERIENCIAS CONTRIBUYERON A GENERAR PROCEDIMIENTOS Y NORMAS QUE CONTRIBUYEN A LA FORMULACIÓN DE DOCTRINA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FFAA EN SES.

- b. La participación de las FF.AA. en la situación de emergencia sanitaria como producto de la pandemia de Covid-19, a nivel operacional, a través de los comandos operacionales desplegados a nivel nacional, hizo que se cumplieran los planes en forma eficaz ejecutando acciones y operaciones militares, en observancia de las directivas desarrolladas por el CCFFAA, donde el cumplimiento de estas acciones y operaciones militares recaía en los comandantes de comando operacional o especial.

Todos los planes ejecutados a nivel operacional se realizaron en total coordinación con el alto mando de la Policía Nacional. Este es un escenario que debe quedar perfectamente estipulado en la doctrina a generar.

En este nivel se planeó y dispuso la ejecución de acciones militares que requerían de coordinación extrema, sin embargo, no fue así desde un inicio, ya que la inexperiencia hacia que algunas acciones se demoraran en su ejecución y cumplimiento, esto en una situación donde el tiempo es de singular urgencia no se puede dejar pasar por alto, pues son vidas humanas las que están en riesgo ante una pandemia como la de la Covid.

La doctrina plasmada en texto, distribuida y traducida en entrenamiento en las escuelas de formación y perfeccionamiento de las instituciones armadas, permitirá la habilidad para manejar estos acontecimientos en algunos casos, reiterativos, pero que necesariamente quedaran plasmados en documentos y consecuentes normas que contribuyen a la formulación de doctrina sobre la importante participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria.

Operaciones y Acciones militares que dispusieron – entre otras – la implementación de hospitales de campaña con los organismos de salud tales como Minsa y Essalud, las operaciones de control de fronteras, las operaciones de control de aeropuertos y terrapuertos, las operaciones de control de puertos, las coordinaciones y procedimientos de comunicación en las misiones ejecutadas por el Comando Covid en diversas zonas del país (ojo que en algunas zonas las autoridades políticas se negaban a subordinarse a este comando, esto debe saberse antes).

Asimismo, las operaciones de traslado humanitario aéreo y terrestre tanto por las operaciones aéreas de las FFAA y aviación civil coordinada estrechamente, el efectivo plan de apoyo en traslado de "retornantes" hacia sus lugares de origen como el traslado humanitario de pacientes infectados. Las instituciones armadas se involucraron también en la parte tecnológica y pudieron aportar con esfuerzo y conocimiento propio para implementar los ventiladores mecánicos, así como las cámaras para transporte de infectados en versiones tipo aéreo como terrestre.

Todos los procedimientos y coordinaciones con la policía para el patrullaje diario en calles, paraderos y centros de abastecimiento a nivel nacional. La implementación y reglamentación de cementerios temporales, entre otras actividades, sin dejar de dejar normado el control de protocolo pico y placa coordinación PNP.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS FFAA EN LA SES A NIVEL OPERACIONAL, A TRAVÉS DE LOS CCOO Y CCEE, PERMITIÓ QUE SE CUMPLIERAN LOS PLANES EJECUTANDO OOAAMM, EN OBSERVANCIA DE LAS DIRECTIVAS DEL CCFFAA, DONDE EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS ACTIVIDADES EVIDENCIÓ LA NECESIDAD DE FORMULAR DOCTRINA.

- b. Las FF.AA. durante la emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19, en el nivel **táctico**, participaron en las calles, plazas y escenarios más identificados con las personas de a pie y donde la situación era más crítica. Esto se dio a través de las unidades ejecutantes, tipo batallón, regimiento, pelotón y fuerza de tarea, lo que debe quedar perfectamente definido en la doctrina a implementar.

Es en este nivel, el táctico, donde finalmente se ejecutan las directivas y planes dispuestos en los niveles superiores e incluso los mandatos desde la Presidencia de la República. Esto no puede quedar para nuevos análisis y sesudos debates, esto debe quedar implementado en doctrina, distribuido a las escuelas de formación y entrenamiento de las instituciones armadas, y entrenado y simulado en el terreno.

El cumplimiento de cada plan en este nivel se realiza en total coordinación con el alto mando de la Policía Nacional.

En este nivel se ejecutan tácticamente las acciones militares que requerían de coordinación extrema, las desconexiones que se dieron en el 2020 no pueden volver a ocurrir, esto ya fue afinado y se llegó a optimizar. Justamente estas experiencias contribuyeron a generar procedimientos en algunos casos reiterativos pero que necesariamente quedaron plasmados en documentos y consecuentes normas que

contribuyen a la formulación de doctrina sobre la importante participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria, tal como se presentó en 2020 con la pandemia de Covid-19.

Acciones militares que dispusieron –entre otras– desde el mando táctico, se ejecutaron importantes acciones militares como el tratamiento de cadáveres domicilio-centro de patología, el traslado de pacientes críticos en la zona, el necesario distanciamiento obligatorio, el fundamental apoyo a las comunidades para entrega de víveres, coordinando con la ATU y el trabajo con esta entidad, la implementación de parques zonales a nivel nacional para instalación de diversas actividades como el comercio ambulatorio, los mercados móviles, las campañas de vacunación etc., la implementación de centros de salud de Essalud, apoyo a Minsa en toma de muestras, la implementación de desinfectorios a nivel nacional, el apoyo en el control del pago de bonos, la implementación de tarjetas de crédito a través del DNI y la capacitación de personal militar para vacunación, incluida la certificación, llegando incluso al apoyo en la seguridad del traslado de las vacunas.

LAS FFAA DURANTE SU INTERVENCIÓN EN EL NIVEL TÁCTICO, PARTICIPARON EN CALLES, PLAZAS Y ESCENARIOS DONDE LA SITUACIÓN FUE MÁS CRÍTICA. ESTO A TRAVÉS DE LAS UU EJECUTANTES, TIPO BTN, REG, PEL, F/T, LO QUE DEBE QUEDAR DEFINIDO EN LA DOCTRINA A IMPLEMENTAR.

ES EN ESTE NIVEL, DONDE FINALMENTE SE EJECUTAN DIRECTIVAS Y PLANES. ESTO NO PUEDE QUEDAR PARA NUEVOS ANÁLISIS Y DEBATES, SE DEBE IMPLEMENTAR DOCTRINA, DISTRIBUIR A LAS ESC FYP, ENTRENANDO Y SIMULANDO EN EL TERRENO.

6.6 Recomendaciones

Esta investigación recomienda los lineamientos estratégicos que deberán considerarse para la formulación de la doctrina propuesta:

- | | |
|--------------|------------------------|
| - Prevención | - Vacunación |
| - Contención | - Apoyo a la comunidad |
| - Mitigación | |

La estructura de la malla curricular se detallará en la Tabla 7, sin embargo, hay un proceso estrictamente de procedimiento que se detalla en la Tabla 8.

Es fundamental que la doctrina a implementar siga los lineamientos estratégicos

presentados y se incluya a través de estos lo realizado en cada nivel de intervención:

- Estratégico
- Operacional
- Táctico

En base a estos lineamientos generales y niveles de intervención la propuesta de la investigación tendrá estos dos pilares, llegando a una propuesta de lineamientos estratégicos para la formulación de la doctrina de participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.

6.7 Propuesta para enfrentar la realidad problemática

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA DOCTRINA DE PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SANITARIA EN EL PERÚ

El objetivo de la propuesta

Formular doctrina e incorporar en los planes de estudio de las escuelas de formación y perfeccionamiento el tema titulado "La doctrina de las Fuerzas Armadas para su participación en situaciones de emergencia sanitaria a nivel nacional".

Tras recibir la documentación correspondiente, el Ministerio de Defensa deberá instruir a la Dirección de Educación y Doctrina para la elaboración de manuales en distintos niveles:

- a) Estratégico
- b) Operacional
- c) Táctico

La asignatura podría ser parte de un curso denominado "Participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria debida a crisis sanitarias" u otro título apropiado que se enfoque en "Operaciones y acciones militares durante emergencias sanitarias".

Durante el proceso de investigación, se llevaron a cabo entrevistas con altas autoridades del sector (véase Anexos 2 y 3, páginas 128 a 135), y se accedió a las mallas curriculares (Anexo 4 con códigos QR) de la Escuela de Oficiales de la Fuerza Aérea

del Perú (EOFAP) para el período 2022, así como al currículo de la Escuela Militar de Chorrillos (EMCH) para el período 2022-2026, además de la malla curricular de la Escuela Naval del Perú para el período 2022-2026. También se consultaron los planes de estudio de la Escuela Técnica del Ejército y la Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea del Perú. Todos estos currículos están detalladamente desarrollados en los ámbitos militar, moral, psicofísico, cultural y académico, bajo las dimensiones de compromiso con la excelencia institucional (dimensión del saber), integridad (dimensión del ser), disciplina (dimensión del hacer), y vocación de servicio (dimensión de convivir). Sin embargo, en ninguna parte de esta descripción se menciona doctrina relacionada con la atención y el socorro a la ciudadanía durante una pandemia.

Recomendación 1

IMPLEMENTAR LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE DOCTRINA EN EL NIVEL ESTRATÉGICO, EN LAS FASES DE PREVENCIÓN, CONTENCIÓN, MITIGACIÓN, VACUNACIÓN Y APOYO A LA COMUNIDAD, PARA LO CUAL SE PROPONE UNA MALLA CURRICULAR.

Recomendación 2

IMPLEMENTAR LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE DOCTRINA EN EL NIVEL OPERACIONAL, EN LAS FASES DE PREVENCIÓN, CONTENCIÓN, MITIGACIÓN, VACUNACIÓN Y APOYO A LA COMUNIDAD, PARA LO CUAL SE PROPONE UNA MALLA CURRICULAR.

Recomendación 3

IMPLEMENTAR LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE DOCTRINA EN EL NIVEL TÁCTICO, EN LAS FASES DE PREVENCIÓN, CONTENCIÓN, MITIGACIÓN, VACUNACIÓN Y APOYO A LA COMUNIDAD, PARA LO SE CUAL PROPONE UNA MALLA CURRICULAR, EN ESTE NIVEL QUE ES EL MÁS CRÍTICO EN LA CONDUCCIÓN DE OOAAMM.

6.8 Estructura de la propuesta

En la presente investigación se da todo el contenido que se debe impartir en el desarrollo de las clases, parecería mentira, pero damos prioridad a asignaturas como oratoria, lectura veloz, filosofía I, y dejamos de lado la doctrina para afrontar crisis sanitarias.

A continuación, se proporciona la Tabla 7: Malla curricular de la doctrina destinada a la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria:

Tabla 7: Malla curricular de la doctrina para la participación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia sanitario durante pandemias.

Sem.	Materia	CCII	Horas	Contenido	Uniforme
1	Prevención	Aula	3	Instrucción dirigida a evitar contagios desde los tres niveles estratégicos y orientar el estudio a las siguientes actividades: - Realización de patrullajes diarios en calles, paraderos y centros de abastecimiento a nivel nacional a cargo de los Comandos Operacionales de manera continua. - Ejecución de operaciones de control de fronteras de forma constante. - Desarrollo de operaciones de control en aeropuertos y terrapuertos. - Realización de operaciones de control en puertos de manera sostenida. - Prestación de apoyo logístico al Ministerio de Salud en la toma de muestras de forma continua. - Suministro de asistencia logística para la implementación de torres en la Villa de los Juegos Panamericanos por Essalud. - Ejecución del Plan "Parques Zonales". - Realización de los "Megaoperativos".	Aula
2	Contención	Aula	3	Esta academia está dirigida a dar a conocer las actividades para romper cadenas de contagio, incidiendo en las situaciones presentadas y cómo se solucionaron: - Transporte continuo de pacientes en estado crítico. - Asistencia constante a los municipios en la distribución de alimentos. - Realización permanente de traslados humanitarios por vía aérea y terrestre. - Implementación del "Plan Retorno Seguro". - Ejecución del "Plan Te Cuido Perú". - Puesta en marcha del "Plan Fiscalizando para la Salud". - Ejecución del "Plan de Pago de Bonos". - Implementación del "Plan de Emporios Comerciales".	Aula

3	Mitigación	Aula	3	Los niveles estratégicos orientarán todos los esfuerzos para fortalecer las actividades relacionadas a evitar que los contagiados durante la crisis sanitaria se agraven, así como disminuir la cantidad de contagios. - Intervención y mitigación en zonas de la Amazonía y de las fronteras. - POV para mitigación en la sierra y selva. Personal y material entrenado y equipado. - Evitar contagios en la primera línea. - Reglamentar las condiciones y características de la intervención.	Aula
4	Vacunación	Exterior	3	Tarea principal: Inmunizar a la población. Desarrollar temario que consideren: <u>Actividades previas a la vacunación:</u> - Recepción - Seguridad - Almacenamiento - Despliegue a los puestos de vacunación <u>Actividades durante el proceso de la vacuna:</u> - Asistencia en la seguridad durante la jornada de vacunación. - Colaboración con las brigadas de vacunación.	Campaña

5	Conducción de operaciones y acciones militares en pandemia	Exterior	4	Conformación de comité de crisis a nivel político-estratégico, monitoreo en salas tácticas de simulación, mostrando en tiempo real el avance de la crisis sanitaria, los fallecidos e infectados, llevando a límites críticos. <u>Desarrollo:</u> - Designación de autoridades simuladas. - Tema de base con escenario de crisis sanitaria. - Tareas para configurar escenarios donde se presenten ambas situaciones (pandemia y amenazas). - Situaciones planteadas para respuestas de emergencia, con tiempo de respuesta - Presentación de “decisiones” de los funcionarios designados - Crítica	Campaña
6	Apoyo a la comunidad	Exterior	3	Procedimientos deducidos en el apoyo a las comunidades: - Reparto de canastas de víveres - Apoyo en el reparto de bonos - Manejo de cuerpos fallecidos. - Establecimiento de cementerios temporales, registro y entierro. - Sostenimiento de la población.	Campaña
7	Simulacro	Exterior	12	- Aplicación de lo aprendido en academias previas. - Toma de decisiones. - Condicionamiento de los cargos simulados. - Decisiones a nivel estratégico/operacional/táctico según sea el caso de alumnos o participantes. - Recomendaciones.	Campaña

Fuente: Elaboración del autor

6.9 Indicadores para medir a futuro los resultados de su implementación

Según la estructura que veremos a continuación, habrán de implementarse los indicadores que permitan a los líderes poder observar si la doctrina formulada y expuesta a través de la instrucción y entrenamiento rinde en consecuencia con los objetivos propuestos.

Los niveles estratégico, operacional y táctico se evaluarán con los siguientes indicadores:

- a) Controles escritos.
- b) Controles orales.
- c) Simulación en gabinete.
- d) Simulacro en el campo de entrenamiento.

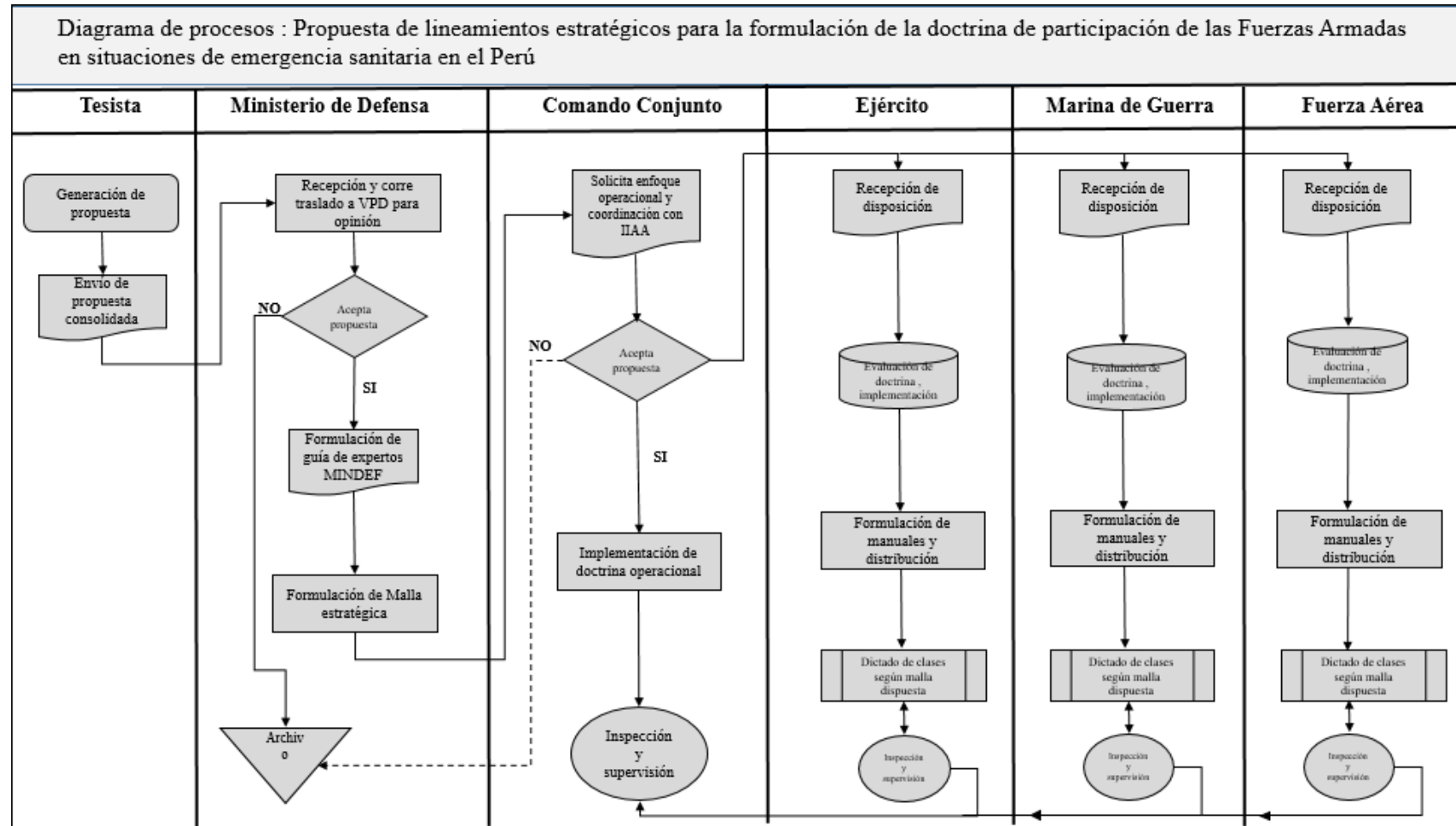
6.10 Propuesta de un proyecto de ley a fin de viabilizar la propuesta

Se sabe perfectamente que para proponer una ley no es necesario –en estricto– hacer una investigación como la presente, sin embargo, este planteamiento de un proyecto de ley no constituye la finalidad de la investigación, tan solo es una actividad netamente accesorio que sirve para implementarla dada la importancia del presente estudio y su propuesta final.

El presente estudio visa la presentación de un proyecto de ley ante el Congreso de la República, a fin de disponer a través de un instrumento legal, la implementación de instrucción y entrenamiento y formulación de doctrina para la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.

¿Qué es la exposición de motivos de un proyecto de ley?

Es el texto que precede al articulado de un proyecto o proposición de ley y en el que se exponen las razones por las que se redacta el texto legal y se justifican los objetivos que se pretende alcanzar. En el caso concreto de la investigación, se basará en normatividad vigente del Sector Defensa.

Tabla 8: Diagrama de procesos sobre la propuesta de lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina.

Fuente: Elaboración del autor.

1. Los lineamientos estratégicos que deberán considerarse:

- Prevención
- Vacunación
- Contención
- Apoyo a la comunidad
- Mitigación

2. En adelante será materia de verificación y control por parte de los diferentes niveles de inspectoría que esta doctrina se imparta en los niveles operativos correspondientes.
3. Los presupuestos para estas academias deberán ser parte del concepto renovador de los cursos dictados en las escuelas evitando incrementar costo alguno. Incluso para la fase de simulación.

Proceso de implementación de las recomendaciones

- a. Formular la documentación.
- b. Entregar simbólicamente a las autoridades, incluyendo la malla curricular y el proyecto de ley.
- c. Disponer su estricto cumplimiento.
- d. Verificar su instalación y dictado.
- e. Emitir manuales y asegurar su distribución.
- f. Verificar nivel de aprendizaje.
- g. Verificar a través de inspectoría su correcto dictado en lo referente a operaciones y acciones militares.
- h. Conducir simulacros
- i. Lecciones aprendidas en el Ministerio de Defensa luego del primer dictado de doctrina relacionada a la participación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia sanitario por pandemia.
- j. Se ha formulado un proyecto de ley a fin de hacerlo llegar al Congreso de la República a través del Ministerio de Defensa, con la finalidad de darle la contundencia legal necesaria a esta propuesta, toda vez que por experiencia se sabe que una directiva de los comandos de educación de los institutos o una disposición escrita del ministerio, rápidamente deja de ser cumplida por las rutinas del día a día que siempre son “prioritarias” o cuando hay relevos de comandantes generales o ministros. Una malla curricular dispuesta por ley es poco probable que deje de cumplirse.

6.11 Referencias bibliográficas

- Acosta, R. (2009). *¿Sabes realmente qué es un paradigma?* Universidad Tecnológica de La Habana.
- Aleixandre, R., Castelló, L., y Valderrama, J. (2020). *Información y comunicación durante los primeros meses de Covid-19. Infodemia, desinformación y papel de los profesionales de la información.*
- Álvarez, M. (2020). *Las Fuerzas Armadas ante este nuevo desafío, el Covid-19.* Diario Expreso. Lima, Perú.
- Apaza, C., Seminario, R. y Santa Cruz, J. (2020). Factores psicosociales durante el confinamiento por el Covid-19 - Perú. Venezuela: *Revista Venezolana de Gerencia.*
- Astudillo, C. (2021). *Las Fuerzas Armadas del Perú y su lucha contra el Covid-19.* Ediciones Garriazzo.
- Cabezas, C. (2020). Pandemia de Covid-19: Tormentas y retos. *Revista Perú Medicina experimental - Salud pública.* <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.374.6866+>
- Cáceres, U., Becerra, C., Mendívil, S. y Ravelo, J. (2020). *Primer fallecido por el Covid-19 en el Perú. Reporte de la sección de medicina interna.* Hospital Central de la Fuerza Aérea del Perú. 22 de junio.
- Centro de Altos Estudios Nacionales (2020). El Covid-19 como amenaza a la seguridad regional: Primeras aproximaciones. *Revista regional.*
- Diamint, R. (2020). *Militarización, pandemia y democracia. Congreso de la red latinoamericana de seguridad incluyente y sostenible.* Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Editores.
- Grayling, A. (2015). ¿Qué es la educación liberal? *Revista de Santander.*
- Huamaní, Ch. (2020). Condiciones estimadas para controlar el Covid-19 en escenarios de pre y pos cuarentena en el Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública.*
- Instituto de Relaciones Internacionales. (2020). *El Covid-19 y las relaciones civiles-militares.* Universidad Nacional de La Plata.
- Llerena, R. y Sánchez, C. (2020). *Emergencia, gestión y vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la pandemia Covid-19 en el Perú.* Political Sciense editores.
- Lima Como Vamos (2021). *Informe urbano de percepción ciudadana en Lima y Callao. 2021.* Publicación organización “Lima, Como Vamos”.

- <http://www.limacomovamos.org/wp/ontent/uploads/2021/12/Encuesta>
- Lossio, J. (2020). Covid-19 en el Perú: Respuestas estatales y sociales. *Testemunhos Covid-19*. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-597020210>
- Ministerio de Salud (2020). *Primer caso de coronavirus en el Perú se dio en un joven procedente de Europa*. Lima, Perú. PCM Reporte 030. 2020.
- Medieros, A. (2021). *La militarización en América Latina en tiempos del Covid-19. La conversación*. Centro de Investigación Periodística (CIPER) de Chile.
- Navarro, D. (2012). Lecciones aprendidas (y por aprender): Metodologías de aprendizaje y herramientas para el análisis de inteligencia. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). *Respuesta a la emergencia por Covid-19 en el Perú. Recursos de información de Covid-19*. <https://www.paho.org/es/respuesta-emergencia-por-covid-19-peru>.
- Pizarro, V. (2021). Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria nacional por el Covid-19. Lima, Perú, *Revista de Investigación en Defensa - CAEN*.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2005). *Libro blanco de la defensa nacional*. Lima, Perú. Mindef-Perú.
- Tripolone, G. (2020). *Emergencia, Fuerzas Armadas y coronavirus. Los desafíos del derecho frente al Covid-19*. IJ International Legal Group S.A.
- Salesi, A. (2020). *Gestión de políticas públicas en el área de la defensa nacional: el caso del primer ciclo de planeamiento de la defensa nacional dentro del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina, 2007-2012*. Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Política y Gobierno.
- Sánchez, L. (2020). *Militarización y pandemia en México 2020. Congreso de la red latinoamericana de seguridad incluyente y sostenible*. Modo virtual del 23 al 26 de noviembre. Editorial Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Sánchez, V. (2011). *¿Qué enseñar y para qué enseñar filosofía?* Universidad Politécnica Salesiana.
- Vargas, E. (2020). *Adaptación del sistema táctico de inteligencia para la toma de decisiones militares ante una pandemia*. Fundación Universitaria Konrad Lorenz. Bogotá, Colombia.
- Vargas, X. (2011). *¿Cómo hacer investigación cualitativa?* Exceta. México. D.F.

6.12 Anexos

Anexo	Descripción	pág.
Anexo 1	Matriz de consistencia	121
Anexo 2	Matriz de entrevista semiestructurada a expertos	125
Anexo 3	Ficha de validación de instrumento de investigación	133
Anexo 4	QR de mallas curriculares	146
Anexo 5	Proyecto de ley para implementar programas de instrucción y formulación de doctrina permanente para la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en situaciones de emergencia sanitaria	148
Anexo 6	Algunas enfermedades emergentes y reemergentes a nivel mundial	158
Anexo 7	Casos de infectados en el mundo con Covid-19	160
Anexo 8	Países con mayor número de infectados con el Covid-19	162
Anexo 9	Directrices estratégicas del CCFFAA ante la pandemia de Covid-19	164
Anexo 10	Conceptos a considerar en las mallas curriculares (Instrucción, entrenamiento y doctrina)	166
Anexo 11	Niveles de participación de las Fuerzas Armadas	171

Anexo 1: Matriz de consistencia

ANEXO 01. MATRIZ DE CONSISTENCIA

Título del estudio: PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE PERÚ EN LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA COVID-19 - AÑO 2020

Propuesta: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA FORMULACIÓN DE DOCTRINA EN PARTICIPACIÓN DE LAS FFAA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SANITARIA EN PERÚ.

Pregunta de Investigación	Objetivos	Justificación	Observables	Metodología
<u>Pregunta general:</u> ¿De qué manera la participación de las fuerzas armadas en la emergencia sanitaria por la Covid-19 durante el año 2020, contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria?	<u>Objetivo general:</u> Establecer si la participación de las fuerzas armadas en la emergencia sanitaria por la Covid-19 durante el año 2020 contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria	El problema de investigación es de importancia a nivel nacional, la falta de una doctrina que garantice la participación efectiva de las fuerzas armadas en situación de emergencia sanitaria representa una preocupación nacional, teniendo como referente reciente la pandemia generada por la Covid-19.	1. AMP: Acciones militares en la prevención. 2. AMC: Acciones militares en la contención. 3. AMM: Acciones militares en la mitigación. 4. AMA: Acciones militares en el apoyo a la comunidad. 5. AMV: Acciones militares en la vacunación.	<u>TIPO DE INVESTIGACIÓN:</u> <u>Según la naturaleza de los datos.</u> La investigación se desarrollará bajo un enfoque cualitativo. <u>Según enfoque y propósito</u> <u>Tipo</u> Básico – exploratorio. <u>Método de investigación</u> Se empleará el método hermenéutico-interpretativo-mixto <u>Fuentes Orales</u> – Expertos en manejo de crisis – Expertos en Pandemias – Expertos en Defensa Civil – Expertos en Movilización.

Pregunta de Investigación	Objetivos	Justificación	Observables	Metodología
<u>Preguntas específicas:</u> a) ¿De qué manera la participación de las fuerzas armadas a nivel estratégico en la emergencia sanitaria por la Covid-19 durante el año 2020, contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria?	<u>Objetivos específicos:</u> a. Establecer si la participación de las fuerzas armadas a nivel estratégico en la emergencia sanitaria por la Covid-19 durante el año 2020, contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria. b. Establecer si la participación de las fuerzas armadas a nivel operacional en la emergencia sanitaria por la Covid-19 durante el año 2020, contribuye a la formulación de	En nuestro país se dispone de registros de las acciones desempeñadas por las fuerzas armadas que fueron de vital importancia en el desarrollo del plan de vigilancia, control y prevención de la emergencia sanitaria, que evidencia el máximo esfuerzo que han realizado las fuerzas armadas para emplear sus capacidades y poder militar en un entorno nuevo, estos registros se vienen perdiendo, Asimismo, el fenómeno de estudio es relevante por su relación con el tema de valorativamente a medida que no se consolidan en	<u>Categorías</u> - Doctrina de participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria en Perú. - Lineamientos estratégicos para la formulación de doctrina.	<u>Fuentes Escritas</u> <u>Empírica</u> Normas jurídicas, normas legales, artículos periodísticos, artículos de opinión, memorias descriptivas de las instituciones militares participantes <u>Científicas</u> - Artículos científicos. - Textos Científicos

Pregunta de Investigación	Objetivos	Justificación	Observables	Metodología
b. ¿De qué manera la participación de las fuerzas armadas a nivel operacional en la emergencia sanitaria por la Covid-19 durante el año 2020, contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria? c. ¿De qué manera la participación de las fuerzas armadas a nivel táctico en la emergencia sanitaria por la Covid-19 durante el año 2020, contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria?	doctrina sobre participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria c. Establecer si la participación de las fuerzas armadas a nivel táctico en la emergencia sanitaria por la Covid-19 durante el año 2020, contribuye a la formulación de doctrina sobre participación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia sanitaria	doctrina. defensa. En la actualidad solo se encuentran estudios limitados en revistas especializadas en las cuales solo relacionan la temática de las acciones militares y estado de emergencia sanitaria, hecho que constituye un antecedente conceptual importante pero que no determina el ¿Qué hacer? y ¿Cómo hacer?, que es finalmente lo que se busca con la formulación de doctrina.		<u>Técnicas e instrumentos</u> Las técnicas que se emplearán para el desarrollo de este estudio serán: -La entrevista no estructurada. -La observación no estructurada. -Análisis documental o revisión documentaria. <u>Instrumentos de acopio de información</u> - Guía de entrevista semiestructurada - Guía de observación no estructurada. - Fichas y registro de datos. <u>Método de análisis de la información</u> Se realizará después de llevar a cabo las entrevistas a los expertos seleccionados. De igual forma se desarrollará el acopio de información respecto del tema seleccionado a investigar; luego de ello se procederá a la clasificación, la codificación axial y la categorización, por el cual se categorizarán el análisis de contenido, la red semántica y la respectiva triangulación de los datos correspondientes.

**Anexo 2: Matriz de entrevista no
estructurada a expertos**

Anexo 2: Matriz de entrevista no estructurada a expertos

Título: Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020.

Propuesta: Lineamientos estratégicos para formulación de doctrina en participación de las FF.AA. en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.

Instrucciones:

1. La entrevista es de carácter personal por lo cual la persona entrevistada deberá opinar desde su experiencia en el campo y experiencia profesional, el entrevistador no intervendrá mediante comentarios para fomentar o dirigir las respuestas, la respuesta debe ser transcrita con la exactitud correspondiente a fin de evitar agregar u obviar información relevante.

Nombre del experto	Cargo desempeñado	Pregunta Semiestructurada	Nombre del entrevistador	Fecha de entrevista	Respuesta
General EP Walter Martos Ruiz	Ministro de defensa 2020.	En su experiencia por haber sido ministro de Defensa y PCM en el 2020, tiempos de pandemia, ¿De qué manera considera usted que en las mallas curriculares educativas de las Escuelas de formación y	César Astudillo Salcedo	Enero 2022	Definitivamente, no solo es recomendable, es de imperiosa necesidad. La participación de las Fuerzas Armadas fue necesaria y trascendental ya que trabajó transversalmente con todos los actores encargados de evitar el colapso. La doctrina a impartir debe

		perfeccionamiento -de las escuelas de los institutos armados- debería considerarse el planeamiento y conducción de acciones militares de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?			aprovechar al máximo a los elementos que aún quedan en el activo y por qué no, al personal ya retirado para poder plasmar sus experiencias en manuales y academias en los diferentes niveles de decisión. Es importantísimo que se implemente esta doctrina y que se ponga en ejecución ya mismo.
General EP Jorge Chávez Cresta	Ministro de Defensa 2020.	En su experiencia por haber sido ministro de Defensa en el 2020, tiempos de pandemia, ¿de qué manera considera usted que en las mallas curriculares educativas de las escuelas de formación y perfeccionamiento -de las escuelas de los institutos armados- debería considerarse el planeamiento y conducción de acciones militares de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?	Ídem	Marzo 2022	Desde el punto de vista del Ministerio de Defensa estoy de acuerdo en que se implemente doctrina para que nuestro personal militar y civil de las Fuerzas Armadas pueda adquirir los conocimientos del personal que estuvo al mando, dirigiendo y operativizando las operaciones y acciones militares que se dieron en ese contexto, que nos dejó una cantidad considerable de fallecidos. Considero además que esta doctrina debe ser formulada en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y que debe generar manuales en diferentes niveles de comando (Estratégico, operacional y táctico). Fueron las decisiones muchas veces tomadas por primera vez en la historia lo que no debemos volver a correr riesgos si es que ya se sabe en su mayoría cuales fueron los efectos de estas decisiones. Las que tuvieron resultados exitosos pues formalizarlas, las que

					no, tomarlas como lección aprendida, plasmarlo también para que se pueda aprender por el error.
Dra. Nuria Esparch Fernández	Ministra de Defensa 2020-2021.	En su experiencia por haber sido ministra de Defensa, ¿de qué manera considera usted que en las mallas curriculares educativas de las escuelas de formación y perfeccionamiento -de las escuelas de los institutos armados- debería considerarse el planeamiento y conducción de acciones militares de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?	Ídem	Marzo 2022	Es importante implementar doctrina y dar clases a los militares, tanto a los altos mandos como a los jóvenes que no tuvieron esta experiencia. Sería un despropósito no asimilar estas experiencias y sobre todo no trasmitirlas a los más jóvenes. Qué mejor que formular doctrina e impartir instrucción. Recomendando que para que se viabilice lo más pronto, evitar pedir presupuesto y en todo caso disminuir otras academias que no generan ninguna capacidad interesante, como por ejemplo algunas actividades extracurriculares. Sabemos perfectamente la diferencia entre educación e instrucción, estamos ante el caso de instrucción, pues ante determinadas situaciones no hay que evaluar ni discernir simplemente seguir un protocolo, como por ejemplo cuando hay que evacuar un cadáver infectado o cuando hay que sellar una frontera. Cada nivel tiene su característica cada instrucción debe estar orientada como tal.
General EP Walter Bracamonte Merino	CG 7ª Brig. Inf. Lambayeque 2020-2021	En su experiencia por haber sido Comandante General de una GUC (7ª Brig. Inf.) en tiempos de pandemia,	Ídem	Julio 2022	En la 7ª Brigada en Lambayeque se dieron casos extremos y en todos los niveles incluso en el de sepultura. Hay que plasmar en la nueva doctrina el permanente registro que

		¿Cómo considera usted que en las currículas educativas de las Escuelas de Formación y Perfeccionamiento -de las Escuelas de los Institutos Armados- debería considerarse el planeamiento y conducción de acciones militares de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?			permita a las familias, una vez pasada la pandemia y vuelta a la calma, que sepan dónde fueron enterradas y que no se cometa el abuso de obviar esta actividad. Existen numerosos funcionarios que ya no están en funciones o ya están retirados, su aporte es fundamental, su testimonio es lo mejor que se puede y debe recoger en esta nueva malla curricular a implementar. Lo importante de que el oficial sepa estas progresiones le permitirá tomar decisiones más acordes a la emergencia que se pueda presentar. Es más, estas academias también servirían para situaciones críticas como desastres naturales (terremotos, Fenómeno El Niño, etc.). Las reacciones a las emergencias tienen muchas similitudes.
Tte. General FAP Javier Ramírez Guillén	Comandante General FAP 2018-2019.	En su experiencia por haber sido comandante general de la FAP y VRD en tiempos de pandemia, ¿cómo considera usted que en las mallas curriculares educativas de las escuelas de formación y perfeccionamiento -de las escuelas de los institutos armados- debería considerarse el planeamiento y conducción de acciones	Ídem	Julio 2022	Deberían considerar en la doctrina a emplear conceptos presupuestales, ya que hemos visto que esto causó muchos problemas, incluso de índole penal, ya que muchos creen que por tratarse de situaciones de emergencia pueden comprar a quien sea y al precio que sea. Esto no es así y se debe dar instrucción a los jóvenes en todos los niveles. Hay pedidos que son innecesarios, sin embargo, ahora ya se sabe qué era necesario y qué no. Por ejemplo, el llamado de reservistas tuvo un costo muy grande para el Estado

		militares de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?			Y su participación no solo fue nula, sino además anti técnica, ya que más eran los problemas que daban y condiciones que querían imponer que su participación en la pandemia, fue totalmente nula, sin embargo, alimentarlos, vestirlos, pagarles propina fue un gasto muy grande que se debió usar en otros menesteres. Sabemos que la seguridad ciudadana y las protestas se incentivaron en estas épocas, por lo que, en vez de gastar en reservistas, se hubiera gastado en equipo antimotines o radios de comunicaciones, por ejemplo.
--	--	--	--	--	---

Tte. General FAP Rodolfo García Esquerre	Teniente General FAP 2019-2020	En su experiencia por haber sido Comandante General de la FAP en tiempos de pandemia (2019-2020), ¿de qué manera considera usted que en las mallas curriculares de las escuelas de formación y perfeccionamiento -de las escuelas de los institutos armados- debería considerarse el planeamiento y conducción de acciones militares de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia sanitaria?	Ídem	Setiembre 2022	Claro que sí, es lamentable que hasta la fecha no se haya considerado esta doctrina, lo peor es que se va a perder el impulso y nos entretenemos en el día a día, hasta que nuevamente nos coja desprevenidos o algo más simple y viable, que esta nueva cepa crezca y nos llegue. Recordemos que cuando nos hablaban de Wuhan y el primer infectado lo veíamos lejísimos pensando que nunca llegarían, y llegó y nos fulminó más de 200,000 peruanos, ahora mismo se están viendo virus mutados en varias partes del mundo y aunque la cifra ha bajado es de conocimiento que siguen muriendo todos los días por Covid-19. El trabajo integrado con la Policía Nacional es fundamental, no pretendamos querer manejar todo nosotros solos, el marco legal que ampara a la Policía, debe ser aprovechado al máximo por nuestras fuerzas, por ejemplo, para intervenir a facinerosos o para desalojar instalaciones, por más que exista estado de emergencia, es mejor contar con la Policía. Hay que recordar que para que un efectivo militar adquiera destrezas y capacidades policiacas y puedan intervenir en la calle tiene que cumplir los siguientes requisitos: Marco legal constitucional, capacidad para intervenir como policía y entrenamiento en equipos Policiales.
--	--------------------------------------	---	------	-------------------	---

**Anexo 3: Ficha de validación del
instrumento de investigación**

Ficha de validación del instrumento de investigación

Entrevista no estructurada a expertos

1. Datos generales

1.1. Apellidos y nombres: MARTOS RUIZ, Walter

1.2. Grado y cargo durante la pandemia: General de División en retiro.
Ministro de Defensa y PCM

1.3 Institución donde laboró durante la pandemia: MINDEF y PCM

1.4 Título de la investigación: “Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020”.

1.5 Propuesta: Formular doctrina e incorporar en los planes de estudio de las escuelas de formación y perfeccionamiento, el tema titulado “La doctrina de las Fuerzas Armadas para su participación en situaciones de emergencia sanitaria a nivel nacional”.

1.6 Autor del instrumento: César Astudillo Salcedo

1.7 Doctorado: VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica - CAEN-EPG

1.8 Nombre del instrumento: Entrevista.

1.9 Criterios de aplicabilidad:

a) de 01 a 09: (no válido, reformular)	b) de 10 a 12: (no válido, modificar)	c) de 12 a 15: (válido, mejorar)
d) de 15 a 18: (Válido, precisar)	e) de 18 a 20: (Válido, aplicar)	

2. Aspectos a evaluar

N°	Indicadores de evaluación del instrumento	Criterios cualitativos - cuantitativos	Def (01-09)	Reg (10- 12)	B (13-15)	MB (16-17)	Exc (18-20)
			01	02	03	04	05
1	Claridad	Está formulado en lenguaje apropiado					18
2	Objetividad	Está expresado con conductas observables					18

3	Actualidad	Adecuado al avance de la ciencia y la tecnología					19
4	Organización	Existe una organización lógica					19
5	Suficiencia	Comprende los aspectos en calidad y cantidad					18
6	Intencionalidad	Adecuado para valorar los aspectos de estudio					18
7	Consistencia	Basado en el aspecto teórico-científico y del tema de estudio					18
8	Coherencia	Entre propuesta y preguntas de la investigación					18
9	Metodología	La metodología responde al propósito de estudio					19
10	Conveniencia	Genera nuevas pautas para la investigación y construcción de teorías					20
		Subtotal					185
		Total					18.5

Valoración cuantitativa: Dieciocho, cinco.

Valoración cualitativa: Excelente. El instrumento es válido y se puede aplicar.

Lugar y fecha: Lima, 22 de enero del 2022.

(Fdo.)

Walter Martos Ruiz
Gral Div EP (r)
Exministro de Defensa



Ficha de validación del instrumento de investigación

Entrevista no estructurada a expertos

1. Datos generales

1.1. Apellidos y nombres: CHÁVEZ CRESTA, Jorge

1.2. Grado y cargo durante la pandemia: General de Brigada, en retiro, ministro de Defensa.

1.3 Institución donde laboró durante la pandemia: MINDEF

1.4 Título de la investigación: “Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020”.

1.5 Propuesta: Formular doctrina e incorporar en los planes de estudio de las escuelas de formación y perfeccionamiento el tema titulado “La doctrina de las Fuerzas Armadas para su participación en situaciones de emergencia sanitaria a nivel nacional”.

1.6 Autor del instrumento: César Astudillo Salcedo

1.7 Doctorado: VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica - CAEN-EPG

1.8 Nombre del instrumento: Entrevista.

1.9 Criterios de aplicabilidad:

a) de 01 a 09: (no válido, reformular)	b) de 10 a 12: (no válido, modificar)	c) de 12 a 15: (válido, mejorar)
d) de 15 a 18: (Válido, precisar)	d) de 18 a 20: (Válido, aplicar)	

2. Aspectos a evaluar

N°	Indicadores de evaluación del instrumento	Criterios cualitativos -cuantitativos	Def (01-09)	Reg (10- 12)	B (13-15)	MB (16-17)	Exc (18-20)
			01	02	03	04	05
1	Claridad	Está formulado en lenguaje apropiado					18
2	Objetividad	Está expresado con conductas observables				17	

3	Actualidad	Adecuado al avance de la ciencia y la tecnología				17	
4	Organización	Existe una organización lógica					18
5	Suficiencia	Comprende los aspectos en calidad y cantidad					18
6	Intencionalidad	Adecuado para valorar los aspectos de estudio					18
7	Consistencia	Basado en el aspecto teórico-científico y del tema de estudio					18
8	Coherencia	Entre propuesta y preguntas de la investigación				17	
9	Metodología	La metodología responde al propósito de estudio					18
10	Conveniencia	Genera nuevas pautas para la investigación y construcción de teorías					19
		Subtotal					178
		Total					17.8

Valoración cuantitativa: Diecisiete, ocho

Valoración cualitativa: Muy Bueno.

Opinión de aplicabilidad: El instrumento es válido y se puede aplicar.

Lugar y fecha: Lima, 15 de marzo de 2022.

(Fdo.)

Jorge Chávez Cresta
Gral Brig EP (r)
Exministro de Defensa



Ficha de validación del instrumento de investigación

Entrevista no estructurada a expertos

1. Datos generales

1.1. Apellidos y nombres: ESPARCH FERNÁNDEZ, Nuria

1.2. Cargo durante la pandemia: Ministra de Defensa.

1.3 Institución donde laboró durante la pandemia: MINDEF

1.4 Título de la investigación: “Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020”.

1.5 Propuesta: Formular doctrina e incorporar en los planes de estudio de las escuelas de formación y perfeccionamiento el tema titulado “La doctrina de las Fuerzas Armadas para su participación en situaciones de emergencia sanitaria a nivel nacional”.

1.6 Autor del instrumento: César Astudillo Salcedo

1.7 Doctorado: VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica - CAEN-EPG

1.8 Nombre del instrumento: Entrevista.

1.9 Criterios de aplicabilidad:

a) de 01 a 09: (no válido, reformular)	b) de 10 a 12: (no válido, modificar)	c) de 12 a 15: (válido, mejorar)
d) de 15 a 18: (válido, precisar)	e) de 18 a 20: (válido, aplicar)	

2. Aspectos a evaluar

N°	Indicadores de evaluación del instrumento	Criterios cualitativos - cuantitativos	Def (01-09)	Reg (10-12)	B (13-15)	MB (16-17)	Exc (18-20)
			01	02	03	04	05
1	Claridad	Está formulado en lenguaje apropiado					19
2	Objetividad	Está expresado con conductas observables					19

3	Actualidad	Adecuado al avance de la ciencia y la tecnología					18
4	Organización	Existe una organización lógica					20
5	Suficiencia	Comprende los aspectos en calidad y cantidad					20
6	Intencionalidad	Adecuado para valorar los aspectos de estudio					19
7	Consistencia	Basado en el aspecto teórico-científico y del tema de estudio					19
8	Coherencia	Entre propuesta y preguntas de la investigación					20
9	Metodología	La metodología responde al propósito de estudio					19
10	Conveniencia	Genera nuevas pautas para la investigación y construcción de teorías					20
		Subtotal					193
		Total					19.3

Valoración cuantitativa: Diecinueve, tres

Valoración cualitativa: Excelente.

Opinión de aplicabilidad: El instrumento es válido y se puede aplicar.

Lugar y fecha: Lima, 10 de marzo de 2022.

(Fdo.)

Nuria ESPARCH FERNÁNDEZ
Exministra de Defensa

Ficha de validación del instrumento de investigación

Entrevista no estructurada a expertos

1. Datos generales

1.1. Apellidos y nombres: BRACAMONTE MERINO, Walter

1.2. Cargo durante la pandemia: General de Brigada. Comando Covid-Lambayeque

1.3 Institución donde laboró durante la pandemia: CG 7ª Brig Inf

1.4. Título de la investigación: “Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020”

1.5 Propuesta: Formular doctrina e incorporar en los planes de estudio de las escuelas de formación y perfeccionamiento el tema titulado “La doctrina de las Fuerzas Armadas para su participación en situaciones de emergencia sanitaria a nivel nacional”.

1.6 Autor del instrumento: César Astudillo Salcedo

1.7 Doctorado: VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica - CAEN-EPG

1.8 Nombre del instrumento: Entrevista

1.9 Criterios de aplicabilidad:

a) de 01 a 09: (no válido, reformular)	b) de 10 a 12: (no válido, modificar)	c) de 12 a 15: (válido, mejorar)
d) de 15 a 18: (válido, precisar)	e) de 18 a 20: (válido, aplicar)	

2. Aspectos a evaluar

Nº	Indicadores de evaluación del instrumento	Criterios cualitativos -cuantitativos	Def (01-09)	Reg (10-12)	B (13-15)	MB (16-17)	Exc (18-20)
			01	02	03	04	05
1	Claridad	Está formulado en lenguaje apropiado					19
2	Objetividad	Está expresado con conductas observables					19

3	Actualidad	Adecuado al avance de la ciencia y la tecnología					19
4	Organización	Existe una organización lógica					20
5	Suficiencia	Comprende los aspectos en calidad y cantidad					19
6	Intencionalidad	Adecuado para valorar los aspectos de estudio					19
7	Consistencia	Basado en el aspecto teórico-científico y del tema de estudio					19
8	Coherencia	Entre propuesta y preguntas de la investigación					20
9	Metodología	La metodología responde al propósito de estudio					19
10	Conveniencia	Genera nuevas pautas para la investigación y construcción de teorías					20
		Subtotal					193
		Total					19.3

Valoración cuantitativa: Diecinueve, tres

Valoración cualitativa: Excelente.

Opinión de aplicabilidad: El instrumento es válido y se puede aplicar.

Lugar y fecha: Lima, 05 de julio de 2022.

(Fdo.)

Walter Bracamonte Merino
Gral Brig EP (r)
Ex CG 7ª Brig Inf - Lambayeque

Ficha de validación del instrumento de investigación

Entrevista no estructurada a expertos

1. Datos generales

1.1. Apellidos y nombres: RAMÍREZ GUILLÉN, Javier

1.2. Grado y cargo durante la pandemia: Tte. General FAP. Viceministro de Defensa VPD

1.3 Institución donde laboró durante la pandemia: Mindef

1.4 Título de la investigación: “Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020”.

1.5 Propuesta: Formular doctrina e incorporar en los planes de estudio de las escuelas de formación y perfeccionamiento el tema titulado “La doctrina de las Fuerzas Armadas para su participación en situaciones de emergencia sanitaria a nivel nacional”.

1.6 Autor del instrumento: César Astudillo Salcedo

1.7 Doctorado: VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica - CAEN-EPG

1.8 Nombre del instrumento: Entrevista

1.9 Criterios de aplicabilidad:

a) de 01 a 09: (no válido, reformular)	b) de 10 a 12: (no válido, modificar)	c) de 12 a 15: (válido, mejorar)
d) de 15 a 18: (válido, precisar)	e) de 18 a 20: (válido, aplicar)	

2. Aspectos a evaluar

N°	Indicadores de evaluación del instrumento	Criterios cualitativos - cuantitativos	Def (01-09)	Reg (10- 12)	B (13-15)	MB (16-17)	Exc (18-20)
			01	02	03	04	05
1	Claridad	Está formulado en lenguaje apropiado					18
2	Objetividad	Está expresado con conductas observables					18

3	Actualidad	Adecuado al avance de la ciencia y la tecnología					17
4	Organización	Existe una organización lógica					19
5	Suficiencia	Comprende los aspectos en calidad y cantidad					18
6	Intencionalidad	Adecuado para valorar los aspectos de estudio					17
7	Consistencia	Basado en el aspecto teórico-científico y del tema de estudio					18
8	Coherencia	Entre propuesta y preguntas de la investigación					20
9	Metodología	La metodología responde al propósito de estudio					18
10	Conveniencia	Genera nuevas pautas para la investigación y construcción de teorías					18
		Subtotal					181
		Total					18.1

Valoración cuantitativa: Dieciocho, uno

Valoración cualitativa: Excelente.

Opinión de aplicabilidad: El instrumento es válido y se puede aplicar.

Lugar y fecha: Lima, 09 de julio de 2022.

(Fdo.)

 Javier RAMÍREZ GUILLÉN
 Tte Gral FAP (r)
 Exviceministro de Defensa

Ficha de validación del instrumento de investigación

Entrevista no estructurada a expertos

1. Datos generales

1.1. Apellidos y nombres: GARCÍA ESQUERRE, Rodolfo

1.2. Grado y cargo durante la pandemia: General del Aire Cmdte Gral de la Fuerza Aérea del Perú

1.3 Institución donde laboró durante la pandemia: FAP

1.4 Título de la investigación: “Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la emergencia sanitaria por el Covid-19 en el año 2020”.

1.5 Propuesta: Formular doctrina e incorporar en los planes de estudio de las escuelas de formación y perfeccionamiento el tema titulado “La doctrina de las Fuerzas Armadas para su participación en situaciones de emergencia sanitaria a nivel nacional”.

1.6 Autor del instrumento: César Astudillo Salcedo.

1.7 Doctorado: VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica - CAEN-EPG

1.8 Nombre del instrumento: Entrevista.

1.9 Criterios de aplicabilidad:

a) de 01 a 09: (no válido, reformular)	b) de 10 a 12: (no válido, modificar)	c) de 12 a 15: (válido, mejorar)
d) de 15 a 18: (válido, precisar)	e) de 18 a 20: (válido, aplicar)	

2. Aspectos a evaluar

N°	Indicadores de evaluación del instrumento	Criterios cualitativos - cuantitativos	Def (01-09)	Reg (10- 12)	B (13-15)	MB (16-17)	Exc (18-20)
			01	02	03	04	05
1	Claridad	Está formulado en lenguaje apropiado					19
2	Objetividad	Está expresado con conductas observables					19

3	Actualidad	Adecuado al avance de la ciencia y la tecnología					19
4	Organización	Existe una organización lógica					19
5	Suficiencia	Comprende los aspectos en calidad y cantidad					18
6	Intencionalidad	Adecuado para valorar los aspectos de estudio					18
7	Consistencia	Basado en el aspecto teórico-científico y del tema de estudio					18
8	Coherencia	Entre propuesta y preguntas de la investigación					19
9	Metodología	La metodología responde al propósito de estudio					20
10	Conveniencia	Genera nuevas pautas para la investigación y construcción de teorías					20
		Sub Total					189
		Total					18.9

Valoración cuantitativa: Dieciocho, nueve

Valoración cualitativa: Excelente.

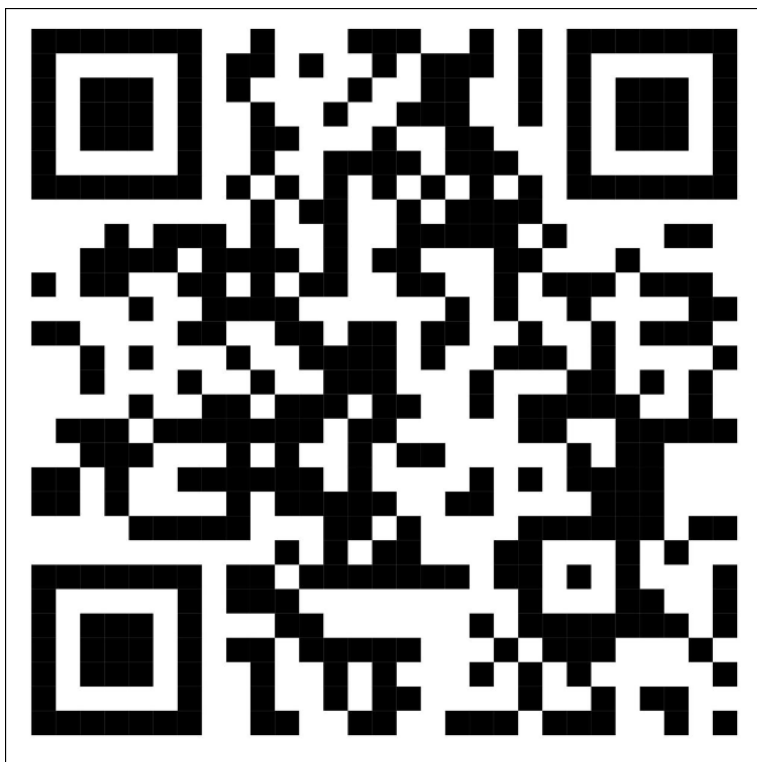
Opinión de aplicabilidad: El instrumento es válido y se puede aplicar.

Lugar y fecha: Lima, 20 de septiembre de 2022.

(Fdo.)

Rodolfo GARCIA ESQUERRE
-GDA FAP-
Ex CG FAP

Anexo 4: QR de mallas curriculares



QR N° 1: Malla curricular - cursos civiles- EOFAP 2022-2026
(escaneado: 11/09/2023/15:50)



QR N° 2: Currículo de Ciencias Militares EMCH 2022-2026
(escaneado: 11/09/2023/15:50)

Anexo 5: Proyecto de ley para implementar programas de instrucción y formulación de doctrina permanente para la participación de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en situaciones de emergencia sanitaria en el Perú.



Año del fortalecimiento de la soberanía nacional

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ – MINISTERIO DE DEFENSA

Proyecto de Ley N°: _____

SUMILLA: PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS INSTRUCCIÓN Y FORMULACIÓN DE DOCTRINA PERMANENTE PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SANITARIA EN EL PERÚ.

El Señor Ministro de Defensa, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107 de la actual Constitución Política del Perú, y a través de la PCM presenta al honorable Congreso de la República, el siguiente Proyecto de Ley:

1. FORMULLE

Texto del Proyecto

PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE INSTRUCCIÓN Y FORMULACIÓN DE DOCTRINA PERMANENTE PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SANITARIA EN EL PERÚ.

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal que regula:

1. La conformación de una comisión permanente integrada por los representantes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Instituciones Armadas y la Policía Nacional frente a situaciones propias del estado de emergencia, contemplado en el artículo 137° de la Constitución Política.
2. El funcionamiento, las competencias y responsabilidades en la utilización de los recursos, bienes y servicios disponibles para la movilización nacional.

Artículo 2°.- Considerando:

Que, el artículo 163° de la Constitución Política del Perú establece que la Defensa Nacional es integral y permanente y que se desarrolla en los ámbitos interno y externo; asimismo, con el Decreto Legislativo N° 1095 se da el marco legal que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, cuyo reglamento fue aprobado con el DS N° 003-2020-DE.

Que, de acuerdo con el Art. 165°, “Las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asume el control del orden interno de conformidad con el artículo 137°”.

Que, según este Art. 137°, “Las FF.AA. asumen el control del orden interno, a solicitud de la Policía Nacional, durante situaciones que lo ameriten, esto está comprendido en situaciones de emergencia sanitaria (amenaza número 10: “Proliferación de agentes biológicos, físicos o químicos”).

Asimismo, y según el Art. 171° de la Constitución Política, “Las FF.AA. participan en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil, de lo cual se desprende que ante situaciones que atenten contra esta definición, las FF.AA. deberán participar activamente en cumplimiento de las disposiciones dadas por el Ejecutivo a través del MINDEF”.

Que, según el Acuerdo Nacional, de 2014, a la letra señala: Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguardia de los intereses nacionales. Consideramos que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general”.

Que, los artículos 7° y 9° de la Constitución Política del Perú establecen que todos tienen derecho a la protección de su salud, del medio familiar y de la comunidad, y que el Estado determina la política nacional de salud. Correspondiendo al Poder Ejecutivo normar y supervisar su aplicación, siendo responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizada para facilitar a la población el acceso equitativo a los servicios de salud.

Que, el artículo 44° de la Carta Magna prevé que son deberes primordiales del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

Que, asimismo, en el numeral 1 del artículo 137° del referido texto, se establece que el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar por plazo determinado en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, el estado de emergencia, en caso de graves circunstancias que afecten la vida de la nación, pudiendo restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio nacional.

Que, la programación de instrucción y formulación de doctrina que vise la mejor

participación de las FF.AA. y de la Policía Nacional en el control e intervención de una emergencia sanitaria.

Que, los oficiales, técnicos, suboficiales, oficiales de mar y tropa servicio militar, deben dar y recibir instrucción, previa formulación de la doctrina correspondiente relacionada con la participación de las FF.AA. y Policía Nacional en la intervención por emergencia sanitaria.

Que, pese a la permanente intervención de las fuerzas del orden en estas emergencias, es impostergable disponer con carácter de ley, la instrucción y entrenamiento y la formulación de doctrina relevante en este campo.

Que la ley de cada Instituto (Ejército, Marina, Fuerza Aérea y Policía Nacional) tendrá que implementar las respectivas disposiciones emitidas a través de esta ley.

Artículo 3º. – Disposición:

Implementar en todas las escuelas de formación y perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como en los cuerpos de tropa, bases, buques y reparticiones en todo el Perú los programas de instrucción y entrenamiento, y formulación de doctrina, relacionadas a su empleo en las situaciones consideradas de crisis sanitarias.

Para tal efecto, el jefe del Comando Conjunto de las FF.AA., así como los comandantes generales de las Instituciones Armadas y de la Policía Nacional, deberán disponer la implementación de una comisión representativa que coordine y supervise la instrucción, entrenamiento y doctrina dispuesta.

Luego de la aprobación del presente proyecto de ley, la comisión conformada por el MINDEF y el MININTER deberá formular –dentro de las facultades que le otorga la ley – el reglamento de esta, sin que esto demande presupuesto alguno toda vez que será conformado por personal de las direcciones de educación de cada ministerio e institutos.

Disposición Complementaria Derogatoria

Única: De la derogatoria de las normas

Deróguese todas las normas y disposiciones legales que se opongan a la presente ley.

Disposición Complementaria Final

Única: La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”.

Lima, ____ de ____ del 2023



Año del fortalecimiento de la soberanía nacional

PROYECTO DE LEY N°: _____

2. Exposición de motivos

La seguridad sanitaria viene del concepto de seguridad, el que tiene muchas definiciones y en cada Estado o ente tiene valor diferente en función a su realidad, es por eso que se hace necesario una brevísima explicación sobre la evolución del concepto de seguridad.

Inicialmente, tenemos la Seguridad Sostenible, con enfoque multidisciplinario, e intenta estar por encima de la definición clásica de Seguridad Nacional combinando 3 conceptos: 1) **Seguridad Nacional**, o capacidad de proteger y defender a un Estado; 2) **Seguridad Humana**, entendida como el bienestar de las personas; y 3) **Seguridad Colectiva**, relacionada a los intereses por el planeta.

Según el IDH (Informe de Desarrollo Humano) del PNUD, se observaron 7 niveles de amenazas a la seguridad humana: escasez de alimentos, amenaza económica, a la salud, al medio ambiente, amenazas a las personas, a la supervivencia comunitaria y el entorno político. El informe inicia un proceso de relacionar preocupaciones de salud y seguridad humana, un concepto que muchos autores desarrollaron. Esta innovación de conceptos influye sobre el afán integrador de la seguridad humana, la cual, al margen de usar la fuerza militar para garantizarla, plantea la necesidad de observar otros elementos para prever las causas de las emergencias sanitarias y guerras. Así se define la seguridad sanitaria como el aval de una cobertura mínima contra las epidemias y los modos de vida insalubres, a la par con la seguridad de los alimentos, ambiental, económica, de la comunidad y política.

La *Global Preparedness Monitoring Board* (Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación 2019), en su informe sobre emergencias sanitarias, le decía al planeta del peligro sobre las pandemias de alcance mundial y sus consecuencias atroces para la humanidad, ante una segura emergencia sanitaria, no solo en muertos sino de quiebre económico y social. En el Perú no solo no hicimos caso, sino que además no previmos doctrina ni instrucción y entrenamiento para enfrentar lo que se venía, y una vez que vino, destruyó y se fue, seguimos sin hacer doctrina y tampoco entrenamos ni damos ni recibimos instrucción al respecto de la emergencia sanitaria. Tenemos una cantidad considerable de puntos y conceptos para instruir a nuestro personal basados en la experiencia operativa *in situ* durante la conducción de operaciones en la pandemia de Covid-19 y el FEN-2017.

Esta organización plantea que la vulnerabilidad se incrementará por los brotes que se darán de emergencias sanitarias y de otro tipo como, por ejemplo, el crecimiento demográfico, el incremento urbanístico, la globalización económica, los desplazados, las guerras, los migrantes y el cambio climático. Veamos algunos riesgos:

Enfermedades infecciosas

Desde el 2011, la Organización Mundial de la Salud evalúa 1500 brotes epidémicos en 180 países, tales como el SARS57, la influenza, el síndrome respiratorio de Oriente (MERS), el ébola, el zika, la fiebre amarilla, el dengue (en el Perú tuvo más de 200 víctimas en solo tres meses), entre tantas más, que auguran una época con un mayor índice de brotes con consecuencias mortales y propagación rápida, haciéndose difícil su control.

En él se muestra la emergencia sanitaria en todo el mundo de una serie de patógenos en los recientes 50 años, varios de ellos emergen y vuelven a emerger de manera básica y otros brotan intencionalmente.

La población con más vulnerabilidad ante las enfermedades infecciosas

La JVMP (2019) manifiesta que los Estados que no tienen infraestructura básica de atención primaria de salud, servicios médicos públicos, infraestructura sanitaria y procedimientos para el control de infecciones (como es el caso del Perú), afrontan las consecuencias nefastas en términos de fallecimientos, desplazamientos y quiebre económico en la emergencia sanitaria. Las epidemias son un trastorno para el sistema de salud y minimizan el acceso a los servicios médicos si comparamos con las enfermedades infecciosas, con el subsiguiente incremento de fallecidos y recesión económica. Los índices negativos son muy profundos en poblaciones débiles y sensibles, donde la miseria, los malos gobernantes, los sistemas médicos fallidos, la desconfianza en sus propios servicios sanitarios, aspectos culturales y de fe, y, a menudo, los conflictos en curso, dificultan la preparación y la respuesta ante las epidemias. Es de vital importancia entonces que la doctrina, la instrucción y el entrenamiento sobre la participación de las FF.AA. y la Policía se institucionalicen al respecto.

Las FF.AA. en escenarios de emergencia sanitaria

Ante un escenario de crisis sanitaria, queda claro que las FF.AA. son necesarias en administrar y enfrentar la crisis y además responden inmediatamente, entregando sus capacidades al Estado como si se tratara de una operación militar para enfrentar una crisis. En todo el mundo, durante la pandemia de Covid-19, las FF.AA. estuvieron comprometidas en la primera línea en las emergencias sanitarias.

Sistema de Seguridad y Defensa Nacional - SISEDENA

El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el SISEDENA, cuya base legal se encuentra en el DL 1129 (Ley del Sistema de Defensa Nacional), conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, disposiciones y elementos del Estado, cuya finalidad es garantizar la seguridad nacional mediante las acciones en todos los campos de la defensa nacional.

Composición:

- Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA)
- Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional
- Dirección Nacional de Inteligencia
- Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales y Locales.
- Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y los otros sistemas administrativos y funcionales del Estado.

El COSEDENA es el órgano rector del Sistema de Defensa Nacional, y de más alto nivel de decisión política y coordinación estratégica en materia de seguridad y defensa nacional, está conformado por:

- El presidente de la República, quien lo preside;
- El presidente del Consejo de Ministros;
- El ministro de Relaciones Exteriores;
- El ministro de Defensa;
- El ministro de Economía y Finanzas;
- El ministro del Interior;
- El ministro de Justicia y Derechos Humanos;
- El jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- El director general de la Policía Nacional del Perú

- El director ejecutivo de la Dirección Nacional de Inteligencia.

Corresponde al Consejo de Seguridad Nacional aprobar:

- Los objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional;
- Las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional;
- Las directivas sobre seguridad y defensa nacional;
- Las normas y disposiciones relacionadas a la movilización nacional;
- Las medidas para perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional; y,
- Los demás aspectos relacionados con la seguridad y defensa nacional.

El SISEDENA hace mención de manera muy sutil a la seguridad humana, no considera de manera explícita la seguridad sanitaria como parte de este sistema.

ROL DE LAS FF.AA. FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19

Históricamente, la salud ha sido una prioridad a atender, los brotes de epidemias con su transformación en pandemias mundiales atizadas por virus, como el ébola, la viruela, el sarampión, la gripe española, la peste negra, el sida, generando incontables muertes de seres humanos, y que ha inducido a los países a dedicar muchas horas y recursos a investigaciones, desarrollar alertas, implementar políticas de salud pública, formular planes de acción y de contingencia para su control, mitigación y erradicación.

En ese escenario, el CCFFAA es el elemento misionado para ejecutar las acciones estratégicas en el campo operativo militar dando cumplimiento a las directivas del MINDEF a fin de alcanzar los objetivos estratégicos. Con esta consideración señala e impone objetivos, metas y tareas a los comandos a nivel país. Su estrategia se centra en conducir las operaciones y acciones militares. Las instituciones armadas se enfocan en preparar la fuerza operativa, entregándole al CCFFAA las capacidades militares necesarias para desarrollar esas operaciones y acciones militares.

Comando Conjunto de las FF.AA.

El CCFFAA tiene la misión de planear, preparar, coordinar y conducir operaciones y acciones militares para garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial. Se organiza en comandos operacionales y comandos especiales en el frente externo o frente interno, según sea el caso.

El CCFFAA, luego de la declaratoria de emergencia sanitaria nacional por el Ejecutivo, emitió una serie de directivas para los CCOO y CCEE. En la lucha contra la pandemia de Covid-19, el CCFFAA, junto con las instituciones militares: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, desarrollaron acciones militares en apoyo a la Policía Nacional del Perú. Nada de este accionar se documentó con fines de doctrina y de instrucción y entrenamiento.

Experiencias destacables

Con el devenir propio de las operaciones, nuestras fuerzas han ido aprendiendo la manera más eficiente de hacer frente a esta amenaza. Entre los aspectos más importantes se pueden citar los siguientes:

- a. Flexibilidad de las FF.AA. para planear y adaptarse muy rápido a situaciones de crisis. Esta es una de sus mejores capacidades.
- b. La población desconoce las normas y las leyes, lo que ha originado enfrentamientos y contactos con la población que dieron como resultado gran cantidad de infectados en la

PNP y en las FF.AA.

- c. El trabajo conjunto e integrado de las FF.AA. con la PNP es vital, ya que emplea las capacidades de las dos fuerzas para orientar en forma efectiva las capacidades reduciendo así el contacto y los contagios.
- d. Tanto las acciones como las operaciones -que duran demasiado- terminan afectando el desenvolvimiento de estas fuerzas, ya que generan nefasta rutina, exceso de confianza, desidia, etc. Recordemos que la mayoría de efectivos que participan son tropas del servicio militar voluntario.
- e. Es bueno evaluar en forma permanente los períodos de patrullaje continuado.
- f. Las iniciativas tecnológicas que han creado y desplegado las FF.AA. como, por ejemplo, los respiradores artificiales, dejan entrever que las situaciones de crisis sanitaria traen también oportunidades de optimización de investigación e inventiva.

Factor Doctrina

La crisis sanitaria no tuvo inicialmente la relevancia que merecía, se le dio poca importancia, particularmente en sus inicios, a medida que fue subiendo de nivel la emergencia, encontramos un mundo complejo, muy difícil de disponer órdenes y decidir sin que existan grandes riesgos, un escenario operacional nuevo, las fuerzas no habían sido educadas ni entrenadas en escenarios de dichas características ajenas a su misión tradicional; las amenazas emergentes antrópicas o no antrópicas eran de desconocimiento total, por eso es que varias de las decisiones al inicio fueron más por intuición que severamente evaluadas.

Pero, al fin de la crisis sanitaria del 2020, ya se poseía considerable experiencia para tomar decisiones, esto en base a aplicar la experiencia en situaciones similares como, por ejemplo, el FEN, donde lo común era la crisis generalizada en los gobiernos regionales y locales.

Pero no se dio que estas experiencias queden plasmadas en doctrina, y dejar los protocolos y procedimientos en las intervenciones, entonces ¿qué hacer?

No hay doctrina respecto a la participación de las FF.AA. en situaciones de emergencia sanitaria y el personal militar y policial se ha desentendido peligrosamente del asunto. Ninguna currícula en las escuelas de formación y perfeccionamiento tiene en su estructura curricular absolutamente nada respecto a estas actividades sobre la participación de las FF.AA. en emergencias sanitarias.

Lo acabamos de comprobar nuevamente en mayo 2023, el dengue asoló el norte del Perú, en menos de un mes teníamos más de 200 muertos, nadie sabe qué aplicar pues los comandantes expertos de la pandemia de Covid-19 o ya están en el retiro o ya no están en esos puestos donde hubieran podido volcar su experiencia. Peor aún si no se ha dejado doctrina y no se entrena absolutamente ni una sola hora al año.

“La doctrina militar es el conjunto de principios con sus correspondientes tácticas, técnicas, términos y procedimientos que guían el accionar del Ejército, en la planificación, coordinación, preparación y conducción de operaciones y acciones terrestres unificadas para el cumplimiento de sus roles estratégicos” (Ejército del Perú, 2019).

Nuestra doctrina actual no tiene manuales o teorías adecuadas a crisis sanitarias, los procedimientos de bioseguridad planteados durante la pandemia, así como las experiencias individuales de los patrulleros, servirán para implementar estrategias, tácticas y técnicas, para actuar en una emergencia sanitaria por agentes químicos, físicos y biológicos.

Factor Instrucción y Entrenamiento

Este factor en las unidades operativas se encuentra normado por la Directiva General de Instrucción y Entrenamiento para Tropa (Dva. N° 026/DIEDOCE/05.00, de mayo 2017), y por las directivas de cada división de ejército, aquí se dan disposiciones para las actividades de instrucción y entrenamiento en las unidades de tropa, con la finalidad de disponer de militares instruidos y entrenados para una mejor ejecución de las acciones militares previstas en las directivas y planes de operaciones, con pleno respeto de los DD.HH., el DIH y la legislación nacional que se encuentra vigente.

Como podemos observar, la instrucción y entrenamiento está orientada básicamente al cumplimiento de nuestro rol estratégico esencial de integridad territorial, soberanía e independencia, asimismo, contempla otros módulos en los diferentes ciclos, como el de la GRD y otros, donde normalmente se ha venido orientando a la instrucción y entrenamiento de acciones militares en apoyo a la PNP, como lucha contra la minería ilegal, lucha contra el tráfico ilícito de drogas, lucha contra el tráfico de madera, lucha contra el contrabando, lucha contra la trata de personas, lucha contra el tráfico de insumos químicos y cuidado del medio ambiente. Sin dejar de observar la final neutralización del terrorismo.

Existe en menor grado una preparación para atender a esta emergencia sanitaria nacional, como:

- El control de puertos, aeropuertos y terrapuertos.
- El control fronterizo de ingreso y salida de personas, particularmente migrantes.
- El control del tránsito de personas y tránsito vehicular en vías y puntos de concentración masiva.
- El apoyo y asistencia a la población, particularmente en alimentación.
- Instrucción y entrenamiento en seguridad de los servicios públicos esenciales.

La experiencia adquirida en la intervención de las FF.AA. y PNP en la lucha contra la pandemia en la crisis sanitaria 2020, no dejó doctrina y olvidó planear a futuro la instrucción y entrenamiento del personal. Entre las propuestas presentadas existe una malla curricular.

La necesidad de conformar una comisión integrada por personal de las direcciones de educación del CCFFAA, MINDEF, MININTER y los institutos, sin ocasionar ningún presupuesto adicional, y que planee y supervise la instrucción, entrenamiento y formulación de doctrina, debe tener carácter de ley, en vista que instrumentos legales como las resoluciones y decretos supremos son empleados durante la emergencia y luego olvidadas, máxime si se trata de emergencia, peor aun cuando solo se trata de directivas del Comando Conjunto o de las Instituciones Armadas y Policía Nacional, rápidamente entran en desuso. Una ley puede ser reclamada por cualquier autoridad a nivel nacional.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como fin la conformación de una comisión permanente integrada por los representantes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Instituciones Armadas y la Policía Nacional frente a situaciones propias del estado de emergencia, contemplado en el artículo 137 de la Constitución Política.

El efecto jurídico de la propuesta no contraviene la Constitución Política del Estado, ni el ordenamiento jurídico interno.

Dado que se propone una nueva ley, la aprobación de este Proyecto de Ley requiere, de acuerdo con el artículo 106° de la Constitución Política del Perú, de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente PL que propone una Ley Orgánica para la conformación de una comisión que disponga y supervise la formulación y cumplimiento de los programas de instrucción y entrenamiento, así como la formulación de doctrina, para la participación de las FF.AA. y PNP en situaciones de emergencia sanitaria a nivel nacional, regional o zonal. Los miembros de la citada comisión serán designados entre integrantes de las direcciones de educación y doctrina de las instituciones comprendidas.

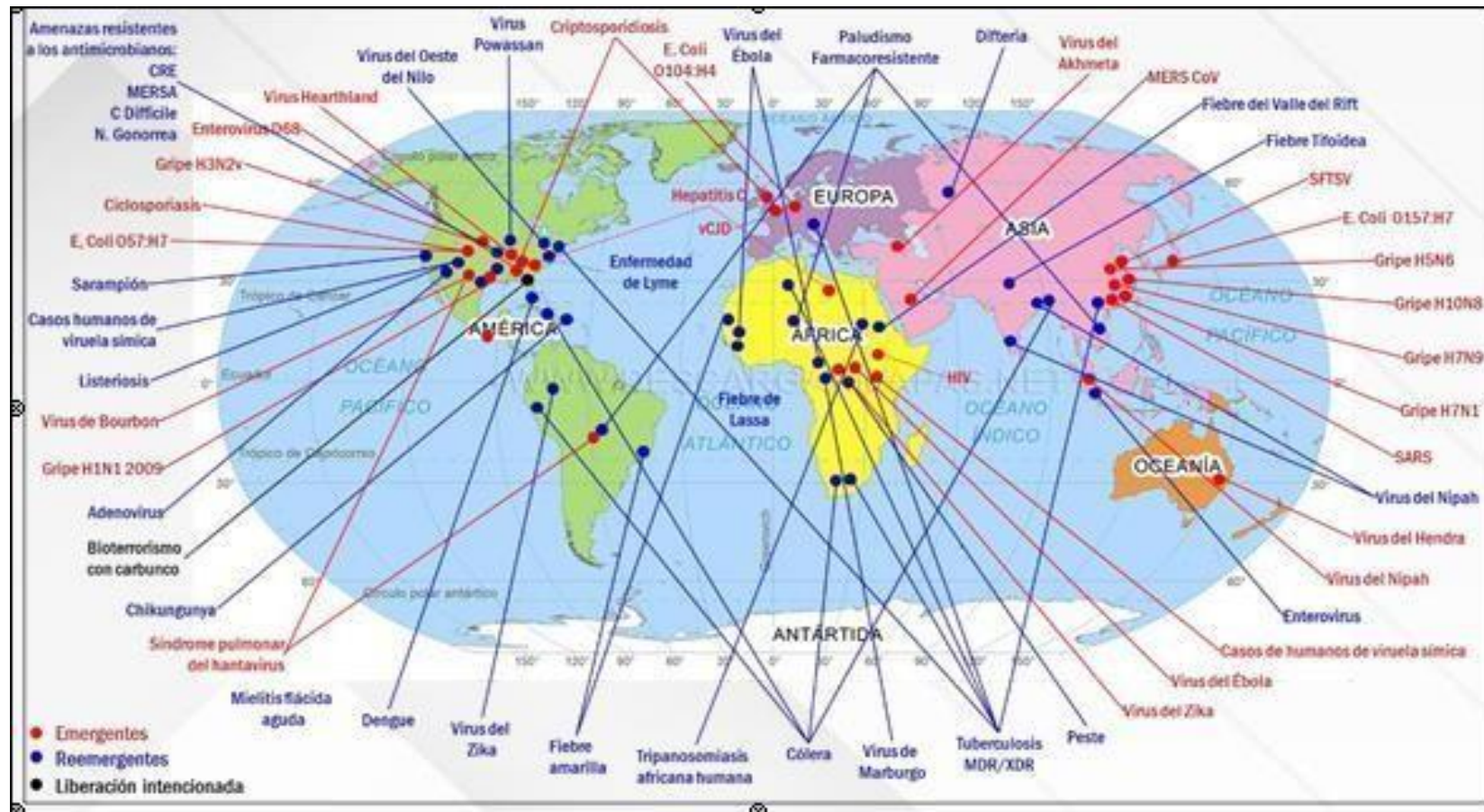
No genera ningún costo al Presupuesto de la República y trae el beneficio de consolidar dentro de la estructura del Ejecutivo un instrumento valioso en beneficio de la población durante las crisis sanitarias que se presentan con recurrencia en el territorio nacional.

VI. INCIDENCIA DE LA NORMA EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda concordancia con la séptima y vigésimo quinta políticas de Estado en lo relacionado a la gestión de gobierno en función a objetivos con prospectiva nacional; en el marco de la cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y su servicio a la democracia.

**Anexo 6: Enfermedades emergentes
y re-emergentes a nivel mundial**

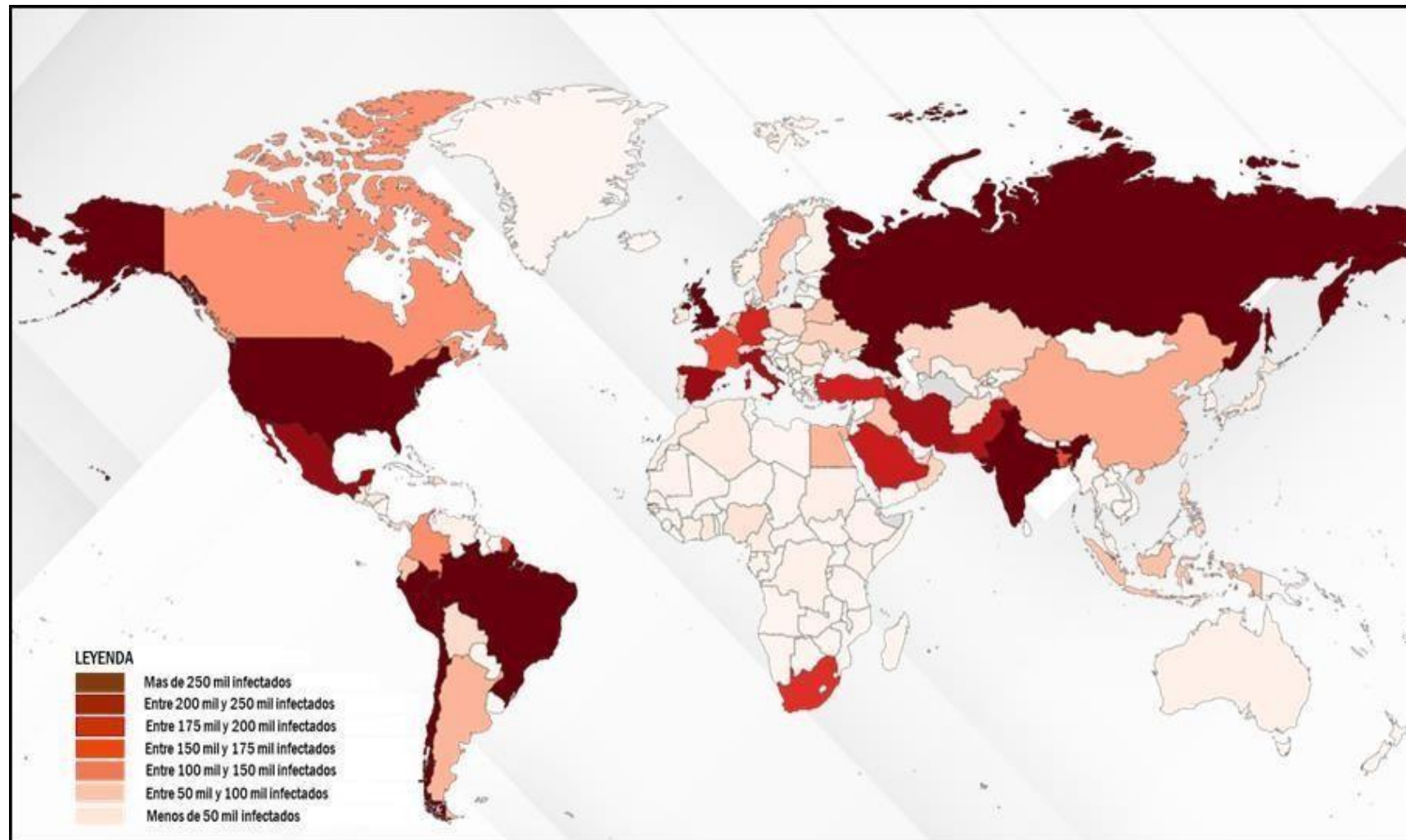
Anexo 6. Enfermedades emergentes y re-emergentes a nivel mundial



Fuente: Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación (2019): OMS

Anexo 7: Casos de infectados en el mundo con el Covid-19

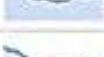
Anexo 7: Casos de infectados en el mundo con el Covid-19



Fuente: Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación (2019): OMS

**Anexo 8: Países con mayor número
de infectados con el Covid-19**

Anexo 8. Países con mayor número de infectados con el Covid-19

Ubicación	Casos Confirmados	Casos nuevos (últimos 60 días)	Casos por 1 millón de personas)	Personas recuperadas	Muertes
 Todos los países	11,304,534		1,454	6,111,195	531,659
 Estados Unidos	2,916,842		8,851	875,994	131,897
 Brasil	1,579,837		7,475	978,615	64,383
 Rusia	681,251		4,642	450,750	10,161
 India	673,165		495	409,082	19,268
 Perú	299,080		9,308	189,621	10,412
 Chile	295,532		15,467	261,032	6,308
 Reino Unido	285,416		4,296	<i>Sin datos</i>	44,220
 México	252,165		1,992	152,309	30,366
 Italia	241,611		4,011	1,912,108	34,861
 Irán	237,878		2,855	1,968,949	11,408
 Pakistán	228,474		1,043	129,830	4,712
 Arabia Saudita	209,509		6,123	145,235	1,916
 Turquía	205,758		2,474	180,680	5,225
 Alemania	197,418		2,374	181,651	9,081
 Sudáfrica	187,977		3,198	91,227	3,026
 Francia	166,960		2,489	77,060	29,893
 Bangladés	162,417		965	72,625	2,052
 Colombia	113,398		2,296	46,563	3,942

Fuente: European Centre for Disease Prevention and Control (datos al 5 de julio, 2020)

**Anexo 9: Directrices estratégicas
del CCFFAA ante el Covid-19**

Anexo 9. Directrices estratégicas del CCFFAA ante el Covid-19

	DIRECTRICES ESTRATÉGICAS		
	ALERTA SANITARIA	AISLAMIENTO SOCIAL	VIGILANCIA Y ASISTENCIA
Misión del CCFFAA	Garantizar las acciones y medidas dispuestas por el Gobierno		- Garantizar la vigilancia y asistencia de las personas afectadas por el Covid-19, y a las que habitan con ellas en sus domicilios - Participar en el manejo de cadáveres por el Covid-19
Tareas a los elementos de maniobra	1. Apoyar a la PNP en el resguardo del orden público, seguridad de servicios públicos esenciales, control del tránsito y del aislamiento domiciliario obligatorio. 2. Control de acceso por las fronteras. 3. Realizar operaciones de información para lograr el aislamiento domiciliario y distanciamiento social, el apoyo de la población y la cohesión de las FF.AA. 4. Realizar operaciones de inteligencia para detectar amenazas que dificulten el desarrollo de las acciones estratégicas.		1. Apoyar a la PNP en el resguardo del orden público, seguridad de servicios públicos esenciales, control del tránsito y del aislamiento domiciliario obligatorio. 2. Ejecutar patrullaje itinerante diario, en el área donde se haya determinado la ubicación de los pacientes positivos, para persuadirlos y asegurar su inmovilización. 3. Participar en el manejo de cadáveres por el Covid-19. 4. Realizar operaciones de vigilancia discreta sobre cumplimiento de cuarentena de pacientes positivos. 5. Realizar operaciones de inteligencia para detectar amenazas que dificulten el desarrollo de las acciones.

Fuente: CCFFAA, 2020

**Anexo 10: conceptos a considerar en las
mallas curriculares
(Instrucción, entrenamiento y doctrina)**

Anexo 10. Conceptos a considerar en las mallas curriculares (instrucción, entrenamiento y doctrina)

1. Estrategia del CCFFAA en la lucha contra la pandemia

La estrategia fue diseñada en base a los siguientes cinco (05) lineamientos:

LINEAMIENTO	CONCEPTO	OBJETIVO
1	Prevención	Evitar contagios
2	Contención	Romper cadenas de contagio
3	Mitigación	Evitar que el ciudadano se agrave
4	Apoyo a la comunidad	Sostener a la población
5	Vacunación	Inmunizar a la Población

2. Aspectos rescatables para formular doctrina, instrucción y entrenamiento

Misiones que cumplieron las FF.AA. en el marco de la lucha contra el Covid-19

1. Patrullaje diario en las calles y centros de abastecimiento a nivel nacional a cargo de los Comandos Operacionales (permanente).
2. Operaciones de control de fronteras (permanente).
3. Operaciones de control de aeropuertos (permanente).
4. Operaciones control de puertos (permanente).
5. Tratamiento de cadáveres (permanente).
6. Traslado de pacientes críticos (permanente).
7. Apoyo a los municipios en entrega de víveres (permanente).
8. Traslados humanitarios aéreos y terrestres (permanente).
9. Apoyo a la PNP en el traslado de “retornantes” – Huancavelica.
10. Apoyo al MINSA – Toma de muestras (permanente).
11. Apoyo a Essalud en la implementación de hospitales de emergencia.
12. Implementación de hospitales de campaña.
13. Arreglo y mantenimiento de ventiladores mecánicos.
14. Implementación de cámaras de transporte de infectados.
15. Transporte de hospitales de campaña (Iquitos, Lambayeque).
16. Llamamiento de reservas.
17. Implementación de desinfectorios a nivel nacional.

En la intervención

- Conducción de operaciones de patrullaje diario en las calles y centros de abastecimiento a nivel nacional a cargo de los Comandos Operacionales (permanente).
- Conducción de operaciones de control de fronteras (permanente).
- Conducción de operaciones de control de aeropuertos (permanente).

- Conducción de operaciones de control de puertos (permanente).
- Apoyo logístico al MINSA - Toma de muestras (permanente).

En la contención

- Traslado de pacientes críticos (permanente).
- Apoyo a los municipios en entrega de víveres (permanente).
- Traslados humanitarios aéreos y terrestres (permanente).
- Apoyo a la PNP en el traslado de "retornantes - Plan "Te Cuido Perú"

En la mitigación y apoyo a la comunidad

- Tratamiento de cadáveres.
- Implementación de cementerios temporales, registro y sepultura.

En los medios de transporte y distribución

- Entrada de camiones en horarios fijos.
- Prohibida la venta ambulatoria en la calle.
- Desinfección nocturna de mercados.
- Distanciamiento social obligatorio.
- Control del aforo con rejas, cuerdas antes del mercado.
- Despachadores con máscaras y guantes.
- Activación de mercados itinerantes a cargo del MINAGRI.
- Establecer zonas de amortiguamiento para hacer contención.

En apoyo a los “retornantes”

- Establecer "periodicidad" de desplazamiento en coordinación con los GORE.
- Agencias de transporte abiertas de acuerdo al turno de viaje de los retornantes.
- Coordinar y sincronizar acciones con las autoridades regionales y locales.

Informales

- El 70 % son informales, generar puestos de trabajo, como por ejemplo, el programa “primera chamba” y a “trabajar urbano”.
- PRODUCE y MIDAGRI en conjunto con los GORE, continuar e intensificar el ordenamiento de los mercados en sus jurisdicciones, con apoyo de la PNP.
- Tender a su reubicación a lugares más amplios.
- Solo en algunos casos extremos detener a las personas.
- Difundir la cantidad de multas que se pusieron.

Cobro de bonos

- Las personas pueden cobrar con DNI y/o tarjeta, en cualquier cajero o ventanilla de cualquier banco, mutual, cajas municipales y agentes, en tal sentido, no deben cobrar ninguna comisión adicional por efectuar este pago.
- Establecer el pago mediante aplicativos de celular.
- Turno de cobro de acuerdo a las primeras letras de apellidos.
- Procedimientos de pago *in situ*, ejemplo, con las PIAS terrestres. amplias zonas.
- Horario de atención en los establecimientos bancarios más amplios y con la totalidad de sus ventanillas abiertas.
- Obligar a marcar en el piso las distancias en los bancos.

- Emplear a los municipios y organizaciones de base para la difusión.
- Coordinar con el BN para que incremente sus líneas telefónicas de atención al público.

Mercados

- Ver el ejemplo de cómo se organiza un partido de fútbol en un estadio, establecer perímetros de seguridad, mediante anillos.
- Ordenar y establecer medidas que minimicen el riesgo de contagio, ejemplo: plásticos en cada puesto para evitar el contacto con el público.
- Limitar el acceso de las mototaxis en los alrededores de los mercados.
- Visitas periódicas de la autoridad de salud, para desinfección.
- Protocolos de salubridad para ingreso a los mercados.
- Entrada de camiones en horarios fijos.
- Prohibida la venta ambulatoria en la calle.
- Desinfección nocturna de mercados.
- Distanciamiento social obligatorio, 2 m.
- Control del aforo.
- Despachadores con máscaras y guantes.
- Establecer zonas de amortiguamiento para hacer contención, empezando por las zonas rojas que ya están identificadas (rejas en cuadras antes del mercado).
- Los comerciantes deben usar obligatoriamente equipos de bioprotección.
- Las personas deben asistir con mascarilla, guantes, lentes.
- Antes de ingresar desinfectar a las personas.
- Realizar operaciones de control.

En el tránsito público

- Establecer horarios diferenciados para ingreso y salida en los diferentes estamentos (Ministerios, oficinas, etc.)
- Propiciar el uso de bicicletas.
- No combis.
- Protocolos de desinfección en los paraderos finales de cada ruta.
- Todos los pasajeros deben viajar sentados.
- Oferta de buses debe ser al 100 %.
- Colas guardando la distancia.

En el transporte particular

- Protocolo pico y placa a todas las vías y a nivel nacional.

Sobre los taxistas

- Taxis
- colocada en el parabrisas.
- Permanentes operativos de control.
- Utilizar solo formales de empresas que se hagan cargo de la parte de salubridad.
- Máximo dos personas atrás, nadie adelante.
- Prohibir los "colectivos".
- En los conos las mototaxis deben llevar solo dos pasajeros.
- La autorización de las cámaras de los municipios para el control.

Ajustes a los procesos de traslado y cuarentena

- Incluir / Involucrar a las autoridades locales en la selección de personas.
- La lista de personas/familias a ser trasladadas debe considerar su provincia de destino (indicar dirección, provincia y distrito).
- La lista es publicada y socializada en el COER y Comando Regional Covid.
- Los alcaldes provinciales, en el marco del Centro de Operaciones de Emergencia Provincial (COEP) con sus alcaldes distritales, debe manifestar formalmente su disponibilidad (o negativa) para recibir a las personas.
- Establecido el punto de recepción de las personas/familias en traslados, el gobierno regional debe informar al INDECI la disponibilidad para traslado.

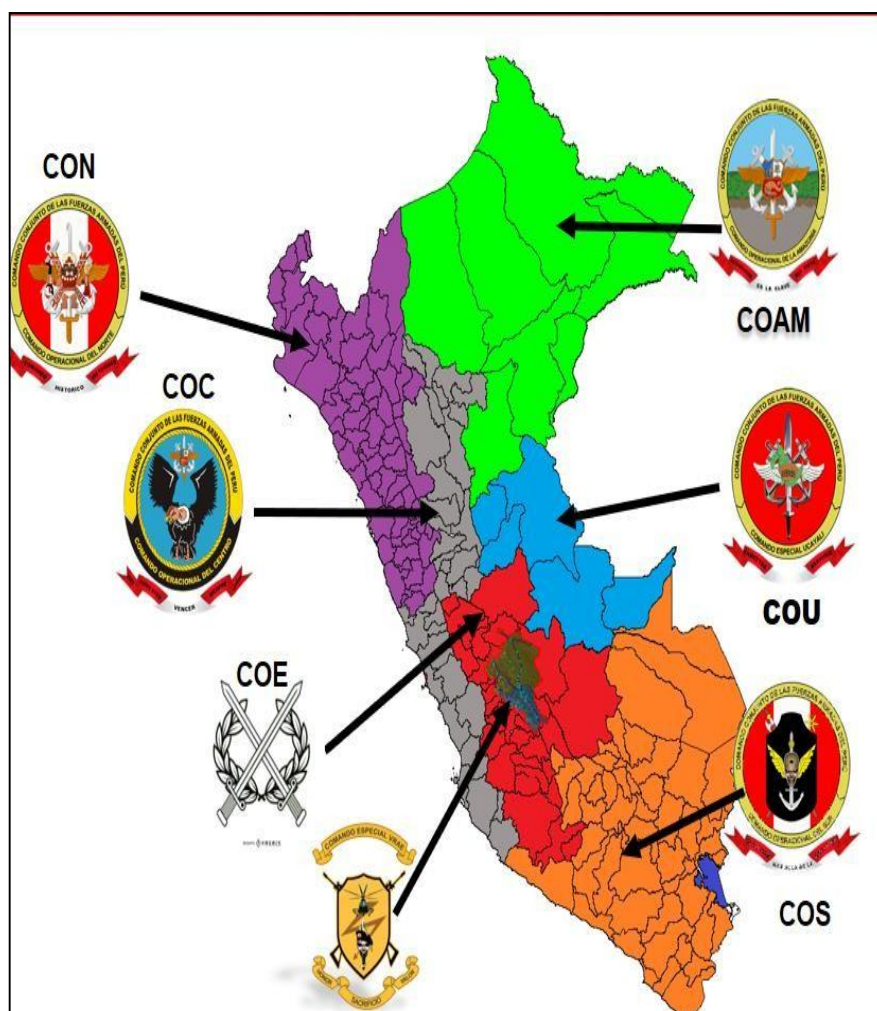
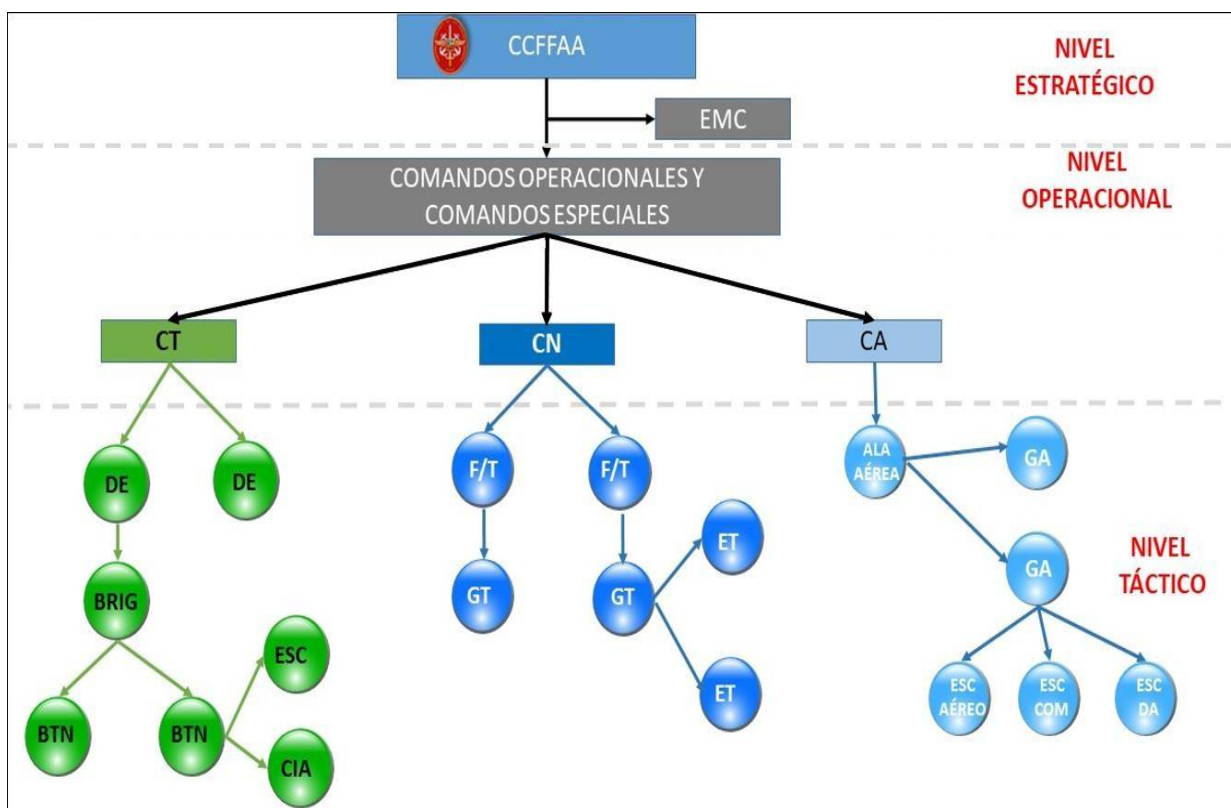
Ajustes al mecanismo de cuarentena, priorizando vulnerabilidad.

- Los alcaldes provinciales, en coordinación con los alcaldes distritales y sus comunidades, son responsables de la operación de albergues, la organización de los servicios de alimentación y la supervisión del cumplimiento de la cuarentena obligatoria.
- El gobierno regional, a través de su Dirección/Gerencia Regional de Salud, es responsable de soporte del servicio de salud (evaluación y monitoreo) de las personas/familias que retornan.
- En ciudades de más de 20,000 habitantes la cuarentena debe realizarse en su vivienda, previa firma de declaración jurada bajo responsabilidad y evaluación de los mandos militares de la zona para implementar la supervisión de cuarentena en el marco de "Te cuido Perú". Con esto se permite que las personas de mayor vulnerabilidad tengan atención en albergues y atención medica con control permanente.

Acciones en las regiones que sobrepasan su capacidad de albergue

- Los gobernadores regionales, en coordinación con sus alcaldes, establecerán límites en su capacidad de recepción de personas que retornan, informando del caso al INDECI.
- Para estas regiones, el MINAM, en coordinación con cada Gobierno Regional, coordinará la instalación de espacios de espera y/o cuarentenas en Lima hasta que cambien las condiciones y las provincias correspondientes puedan recibir a sus ciudadanos.

**Anexo 11: Niveles de participación de
las Fuerzas Armadas**



● 4% de similitud general

Principales fuentes encontradas en las siguientes bases de datos:

- 4% Base de datos de Internet
- 1% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de Crossref
- Base de datos de contenido publicado de Cros
- 2% Base de datos de trabajos entregados

FUENTES PRINCIPALES

Las fuentes con el mayor número de coincidencias dentro de la entrega. Las fuentes superpuestas no se mostrarán.

1	wikiwand.com Internet	<1%
2	caen.edu.pe Internet	<1%
3	revistadelaofil.org Internet	<1%
4	coursehero.com Internet	<1%
5	bcrp.gob.pe Internet	<1%
6	pt.scribd.com Internet	<1%
7	Universidad Tecnológica Indoamerica on 2022-06-02 Submitted works	<1%
8	itadsistemica.com Internet	<1%

Descripción general de fuentes

9	canalesoterismo.com	Internet	<1%
10	mriuc.bc.uc.edu.ve	Internet	<1%
11	110.imcp.org.mx	Internet	<1%
12	Cerritos College on 2023-10-30	Submitted works	<1%
13	foro.forosmexico.com	Internet	<1%
14	Aliat Universidades on 2020-03-31	Submitted works	<1%
15	cdn.gob.pe	Internet	<1%

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Bloques de texto excluidos manualmente
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 30 palabras)

BLOQUES DE TEXTO EXCLUIDOS

1.1 Descripción de la realidad problemática

renati.sunedu.gob.pe

4.7 Fuentes de información

renati.sunedu.gob.pe