



2020



ENFRENTANDO UNA AMENAZA INVISIBLE

Aproximación propuesta por la Escuela
Conjunta de las Fuerzas Armadas en busca de
una Estrategia Integral



“FORJANDO LÍDERES CON VISIÓN CONJUNTA”

Enfrentando una amenaza invisible: Aproximación propuesta por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas en busca de una Estrategia Integral

Autores

Oficiales de la Planta Orgánica de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, Docentes Facilitadores y Oficiales Alumnos del XV Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto.

Director General de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas

Contralmirante Walter Rabines Cuttin

Comité Editorial

CrI. EP Carlos Flores González

Gral. Brig (R) Wilfredo Valencia Torres

Contralmirante (R) Mario Sánchez Debernardi

Asistente de Edición

Lic. Carmen Masías Guillén

Corrección de estilo

Carlos Ricardo Eslava Escobar

Editado por

Ministerio de Defensa

Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas

Avenida Pedro Alas s/n, Chorrillos

Lima - Perú.

Hecho el Depósito Legal en la

Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-08553

Impreso en los talleres gráficos

PRINLEY SRL

Av Militar 2473, Lince. Lima

Teléfono: 942125689

Fecha de publicación: Diciembre 2020

Tiraje: 500 ejemplares



ÍNDICE

Presentación	5
Agradecimiento	9
Introducción	11
CAPÍTULO I El COVID-19 y su impacto global	15
CAPÍTULO II El Perú ante la emergencia sanitaria nacional	31
CAPÍTULO III Ejercicio de planeamiento conjunto para afrontar una amenaza del tipo pandemia, en el marco de una situación de emergencia sanitaria a nivel nacional: En búsqueda de una Estrategia Integral	65
CAPÍTULO IV Planeamiento estratégico de la Defensa Nacional para enfrentar una amenaza tipo pandemia: aproximación propuesta por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas	91
Epílogo	109
Bibliografía	111



Presentación

¿Cómo enfrentar un reto o amenaza al desarrollo y bienestar de nuestra nación ante la ocurrencia de un evento que, prospectivamente, posee muy baja opción de manifestarse? Resolver esta pregunta viene implicando en las últimas décadas el análisis prospectivo en diversos centros de planeamiento de las potencias mundiales. Desde la Escuela Conjunta, cumpliendo con los objetivos institucionales, hemos constituido un equipo de trabajo que analice la actual crisis relacionada a los efectos de la pandemia y elabore el presente texto de planeamiento, metodología incluida, que sea de utilidad para la implementación de la estrategia nacional de impacto en los sectores público e incluso privado.

En diciembre del 2019 se tomó conocimiento sobre el brote epidémico causado por un supuesto virus entonces desconocido, en Wuhan (China), información que fue acogida con relativa atención por parte de los diferentes gobiernos; en esa coyuntura, nada hacía presagiar que este virus, denominado COVID-19, alcanzaría niveles de pandemia, afectando a todas las sociedades y por ende mermando las economías y el desarrollo de todos los países. Para marzo del 2020 los contagios se multiplicaron exponencialmente, afectando más de 100 países en el mundo, lo que motivó que la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declara oficialmente como pandemia.

Ante tal situación, como se indica en el párrafo precedente, los Estados asumieron diferentes posturas para hacer frente a la crisis sanitaria mundial, en este escenario las disposiciones y normativa que se emitieron fueron diversas, así como también la organización y funciones que asumieron alcanzó correlatos muy disímiles. Hubieron los que plantearon medidas radicales; otros lo hicieron con menor rigurosidad; sin embargo la realidad organizacional, infraestructura sanitaria, respaldo económico, cultura social, jugaron a favor y en contra de cada una de las latitudes mundiales.

En este escenario, las Fuerzas Armadas a nivel mundial se constituyeron en elementos de apoyo a las medidas que dispusieron sus respectivos gobiernos para contener los efectos de este virus mortal que se ha propagado poniendo a prueba a los sistemas más consolidados del primer mundo y sistemas que estaban en vías de ser fortalecidos, como los existentes en la región sudamericana.

El primer caso en nuestro país se produjo y se registró el 06 de marzo del año en curso y su propagación empezó a manifestarse con rapidez, razón por la cual el gobierno realizó un “planeamiento de crisis” y emitió en consecuencia de forma progresiva normativa en general, en las que dictó una serie de medidas para contener la propagación de esta enfermedad y responder a los efectos que venían produciéndose en el ámbito socio económico.

La pandemia por COVID-19 se configuró entonces como una amenaza nacional, por lo tanto, requirió de la máxima atención de todos los sectores del Estado Peruano, dentro de los cuales se encuentra el Ministerio de Defensa. Sin embargo, producto de la inexperiencia para atender estos efectos pandémicos, se ejecutaron muchas acciones que se hubieran podido fortalecer con acciones sinérgicas y con esquemas de mejor ordenamiento estatal. No estuvimos preparados como Estado para enfrentar una amenaza de esta índole, y no se disponían con mecanismos adecuados que pudieran canalizar los esfuerzos holísticamente, en la cual se hiciera uso de todo el poder y potencial nacional y en el que se incluyera a la sociedad civil y la actividad privada en su conjunto.

Las Fuerzas Armadas hasta la actualidad realizan acciones militares de apoyo a la comunidad, en cumplimiento a las disposiciones emitidas por el Supremo Gobierno, como parte del rol de contribución al desarrollo y control del orden interno.

La Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas (ECOFFAA) no es ajena a esta realidad, y en ese sentido, desarrolló un Ejercicio de Planeamiento Conjunto (EPC) en el que se hace frente a la amenaza pandémica antes citada, tomando como base las experiencias obtenidas durante la actual emergencia sanitaria.

Para el mencionado Ejercicio de Planeamiento Conjunto, inicialmente se elaboró la documentación académica y un diagnóstico del nivel estratégico a cargo de los docentes de la Escuela Conjunta; también se trabajó un diagnóstico de nivel operacional a cargo de los Oficiales Alumnos del XV Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto.

Como resultado de este gran esfuerzo académico se llegó a obtener un tema de base que contempla una directiva de nivel político estratégico sectorial y, un plan estratégico conjunto de nivel estratégico militar.

En ese sentido y siendo consecuente con la realidad nacional, la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas (ECOFFAA) en el marco de su misión de capacitación de Oficiales en el Planeamiento Conjunto, consideró pertinente y necesario plasmar las experiencias obtenidas durante el desarrollo del Ejercicio de Planeamiento Conjunto (EPC) y de los trabajos de investigación realizados, en una publicación que materialice una propuesta metodológica de mejora y actualización de la Doctrina Conjunta, estudio y publicación que a la vez pueda servir como instrumento de consulta en temas de planeamiento, no sólo desde un abordaje técnico militar, sino de Planeamiento General de la Función Pública y, por qué no también, desde la óptica de la actividad privada.

Resulta importante precisar, que la propuesta metodológica incluye una contextualización desde el más alto nivel de la función pública hasta el nivel operacional- militar (Comandos

Operacionales), pasando por los respectivos niveles estratégicos y sectoriales de la función pública, y en la cual se plantea la determinación de una amenaza que atenta contra los intereses nacionales y que desarrolla los mecanismos que tiene el Estado para enfrentarlo de una forma ordenada, escolástica y con una visión que le imprima carácter holístico y sinérgico.

En este escenario, planteamos una propuesta conveniente para enfrentar la amenaza, establecer la organización estatal que se encargue de la “Gestión de la Crisis Nacional” en el marco de una emergencia sanitaria que afecta las diferentes estructuras económicas y sociales del Estado Peruano; asimismo, se desarrolla el “Concepto Estratégico Político”, los objetivos estratégicos, así como los criterios de finalización de la emergencia sanitaria que apuntan el “estado final deseado” que permita devolver estabilidad y normalidad de las actividades públicas y privadas en todo el territorio nacional.

La estructura contempla cuatro capítulos. El primer capítulo describe cronológicamente el diagnóstico general de la amenaza del COVID-19 desde una perspectiva global y regional, enfocada en los organismos internacionales y en las estrategias adoptadas a nivel mundial.

En el segundo capítulo visualizamos el tratamiento durante la emergencia sanitaria en nuestro país, su evolución y las estrategias del Supremo Gobierno para enfrentarlas; la articulación del sector público y privado; analizamos los roles, tareas y acciones militares encomendadas a nuestras Fuerzas Armadas, sin perder de vista nuestra contribución al desarrollo nacional.

En el tercer capítulo se desarrolla los aspectos relacionados con el Ejercicio de Planeamiento Conjunto para afrontar la amenaza del tipo pandemia en busca de una estrategia integral, así como de las normas y conceptos básicos que permiten comprender los resultados obtenidos.

El cuarto capítulo propone un Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional de carácter académico para enfrentar una pandemia en el marco de una emergencia sanitaria. Se considera la activación del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, instrucciones para los diferentes sectores, entre ellos el Ministerio de Defensa como órgano rector del Sector Defensa y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para determinar las acciones militares a ejecutar en el marco de la emergencia sanitaria a nivel nacional; con ello se pretende formular una referencia bibliográfica de uso imprescindible para los futuros Oficiales que participen de esta capacitación institucional, así como aquellos funcionarios públicos que guardan interés en la formulación de políticas públicas y en temas de planeamiento militar y no necesariamente militar.

Finalmente, estimamos que la presente publicación, constituye un aporte de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas en la actualización de la Doctrina Conjunta en cuanto al Planeamiento sobre los nuevos escenarios en los que nuestras Fuerzas Armadas cumplen un rol fundamental.



Agradecimiento

A todo el personal de Oficiales integrantes de la planta orgánica de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, a sus Docentes Facilitadores y al personal de Oficiales Alumnos integrantes del XV Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto, por su desempeño, esfuerzo y dedicación en las tareas encomendadas para hacer realidad esta edición, imbuidos de pensamiento y espíritu conjunto.



Introducción

Cuando en diciembre del 2019 se informó de un brote epidémico de neumonía de causa desconocida en Wuhan (China), nada hacía presagiar que este mal, denominado COVID-19, alcanzaría niveles de epidemia mundial, afectando globalmente a toda la sociedad y economía internacional. Para marzo del 2020 la enfermedad se hallaba ya en más de 100 países del mundo, y la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaraba una pandemia.

Para prevenir la expansión del virus y atenuar sus efectos, los gobiernos decretaron diferentes medidas para tratar de prevenir, contener y mitigar los efectos de esta mortal enfermedad. Se dispusieron cierre de fronteras, negocios y toda actividad donde hubiera concentración de personas, la suspensión de clases presenciales en entidades educativas, cuarentenas y distanciamiento social, entre otras pautas. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, una nube de incertidumbre permanece aun presente globalmente, desconociéndose con certeza el alcance de los daños que ocasione y en qué momento esta crisis llegará a su fin.

Por otro lado, la crisis económica que está afectando a muchos países y que traerá consecuencias de mediano/largo plazo y que requerirá de un tiempo prudencial para recuperar los niveles de producción que se tenían antes de la epidemia, ha obligado a flexibilizar las duras medidas tomadas al inicio de la pandemia, lo que viene ocasionando rebrotes que mantienen en alerta a las autoridades políticas y sanitarias de todo el mundo.

La humanidad ha pasado a lo largo de la historia por diferentes situaciones extremas, algunas originadas por la naturaleza y otras ocasionadas por el hombre: guerras, crisis económicas, desastres ocasionados por fenómenos naturales y epidemias, entre otros. Cada suceso diferente al otro, trayendo consigo cambios en la percepción de las cosas, enseñanzas y buenas prácticas. Nos damos cuenta de nuestros errores y lo importante es aprender de ellos. Tenemos, aun, muchos otros temas por delante que resolver: sobrepoblación, pobreza, desigualdad social, sistemas de educación y salud deficientes, crimen organizado, entre otros; tantas cosas por corregir.

¿Qué será del mundo cuando todo esto haya pasado? No lo sabemos con precisión. Los efectos económicos serán enormes, pasará un buen tiempo hasta que los niveles de producción lleguen a sus valores óptimos. Muchas empresas y negocios se reinventarán y la tecnología de la información y comunicaciones será percibida de diferente manera. Sin duda, quedará grabada en la historia un antes y un después de la pandemia originada por el COVID-19. Seremos más conscientes de lo frágil que es el ser humano, que lo material pasa a un segundo plano en momentos de crisis, que la familia lo es todo, que estamos destruyendo a la madre naturaleza y que ella puede salir adelante sin nosotros.

En el caso particular del Perú, el gobierno tomó las medidas necesarias para hacer frente a esta pandemia, emitiendo un número importante de dispositivos legales orientados a la prevención, contención y mitigación de los efectos de esta crisis. Sin embargo, nuestro país adolece de una serie de limitaciones y realidades que sin duda jugarían en contra de toda acción o estrategia que el gobierno pusiera en práctica: un sistema de salud con serias limitaciones de infraestructura y personal; el evidente alto grado de informalidad que existe en el país con trabajadores, empresas, y otras actividades que operan haciendo caso omiso o cumpliendo parcialmente con el marco legal aplicable como son disposiciones laborales, tributarias y administrativas; la poca disciplina demostrada por parte de la población para cumplir las disposiciones de bioseguridad dispuestas por el gobierno; la sobrepoblación en algunas regiones del país, particularmente Lima donde se estima que habitan más de 10 millones de personas; entre otras circunstancias.

Esta realidad trajo consigo el colapso del sistema de salud nacional, así como un número importante de contagios y fallecidos que colocó al Perú entre los países con más casos o muertes por millón de personas en el mundo. Además, la economía de la población y nacional ha sido seriamente afectada. Muchos negocios han quebrado y hay un número importante de pobladores que se han quedado sin trabajo; asimismo, a pesar de las disposiciones formuladas por el gobierno, la situación ha impactado a ese gran sector informal de la población que por razones obvias no se encuentran registrados en una planilla ni reciben beneficios laborales o simplemente se encuentran fuera de toda cobertura de protección social en salud, pensiones o cualquier otro beneficio que pueda recibir un trabajador formal, lo que trajo consigo, entre otras consecuencias, un desplazamiento masivo de ciudadanos, particularmente de Lima, que decidieron retornar a sus lugares de origen en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Es también momento de destacar la relación entre bienestar y seguridad, dos fines esenciales que componen y buscan el fin supremo de un Estado: El Bien Común. Aquí es donde nuestras Fuerzas Armadas entran en escena jugando un rol protagónico fundamental en la gestión de esta crisis. Su personal, hombres y mujeres que tienen el honor y orgullo de vestir el uniforme de la Patria, han salido a enfrentar a este enemigo invisible que nos pretende doblegar. La tarea no ha sido fácil y algunos compañeros de armas han caído en combate, pero no bajamos la guardia y seguiremos adelante hasta cumplir con la misión encomendada.

La Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas como Institución académica líder en la generación de pensamiento conjunto y producción de conocimientos científico, tecnológico y humanístico requerido para contribuir al fortalecimiento de la interoperabilidad y accionar conjunto, en los nuevos escenarios que genera la sociedad del conocimiento y la globalización, siendo consecuente con la crisis que viene afectando al mundo en general y al Perú en lo particular, dispuso la preparación y ejecución de un ejercicio de planeamiento conjunto que visa el enfrentar a una amenaza tipo pandemia en el marco de una situación de emergencia sanitaria nacional. Este trabajo se ha desarrollado considerando la libertad de cátedra que como institución académica permite que los docentes y estudiantes puedan aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el conocimiento que, en este caso en particular, nos lleve a formular y proponer las sugerencias, modificaciones y propuestas de mejora y actualización de la Doctrina Conjunta, así como su difusión y experimentación de ésta.

Como resultado, se presenta una propuesta inédita para enfrentar esta amenaza, la cual se ha desarrollado considerando como guías los preceptos de la doctrina y manuales de planeamiento conjunto vigentes, así como las herramientas que las normas de la legislación peruana nos brindan.

Esperamos que este aporte contribuya con los esfuerzos que el Perú y en particular nuestras Fuerzas Armadas están desplegando para enfrentar a este enemigo invisible que viene afectando a nuestro país.



Capítulo I

EL COVID-19 Y SU IMPACTO GLOBAL

“En la preparación para la batalla siempre he descubierto que los planes son inútiles, pero el planeamiento es indispensable”.

General Dwight D. Eisenhower

El mundo entero fue sorprendido por este “enemigo invisible”, el cual se constituye en una amenaza que atenta contra la vida y la salud de la humanidad y está generando efectos que pone en riesgo la seguridad de todos los países del mundo sin excepción. Este capítulo presenta una sucinta aproximación de los orígenes y cronología de la pandemia, su impacto en la sociedad y economía mundial, así como las estrategias adoptadas tanto por los principales organismos internacionales como por los gobiernos a nivel mundial.

Orígenes y Cronología de la pandemia

Cuando en diciembre de 2019 se informó de un brote epidémico de neumonía de causa desconocida en la ciudad de Wuhan (República Popular China), nada hacía presagiar que este mal, denominado COVID-19, alcanzaría niveles de pandemia, afectando globalmente a toda la sociedad y economía mundial.

Esta no es la primera pandemia que se registra en la historia de la humanidad. La más catastrófica fue quizás la peste negra en el siglo XIV¹ que se estima mató a aproximadamente 200 millones de personas en Asia, Europa y África, y más tarde, a inicios del siglo XX, la gripe española² cobraría aproximadamente 50 millones de vidas, sin mencionar al síndrome respiratorio agudo grave (SARS por sus siglas en inglés), el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), la gripe aviar o el síndrome respiratorio de oriente medio (MERS por sus siglas en inglés), patógenos que siguen matando a centenares de miles de personas en el mundo.³

1 https://historia.nationalgeographic.com.es/a/peste-negra-epidemia-mas-mortifera_6280

2 https://es.wikipedia.org/wiki/Pandemia_de_gripe_de_1918

3 <https://www.infosalus.com/salud-investigacion/noticia-breve-historia-pandemias-globales-hemos-luchado-contra-mayores-asesinos-20200322075937.html>

El COVID-19 se propagó rápidamente haciendo que la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 30 de enero de 2020, la declarara una emergencia sanitaria de preocupación internacional, y para mediados de marzo la enfermedad se hallaba ya en más de 100 países a nivel mundial, siendo reconocida desde ese momento como una pandemia.

La Organización Mundial de la Salud (OMS),⁴ organismo oficial en temas de sanidad internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), afirma que el nuevo coronavirus COVID-19 tendría origen natural.⁵ El virus se habría presentado inicialmente en el mercado de la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, República Popular China, a mediados del mes de diciembre de 2019, cuando las autoridades sanitarias de Wuhan detectaron una serie de casos de neumonía producida por una causa desconocida. Sin embargo, se ha observado la existencia de mucha información contraria a la opinión de la Organización Mundial de la Salud sobre los orígenes de la pandemia del COVID-19, incluidas teorías conspirativas que presumen que el virus se generó en un laboratorio.

Una de las teorías que vienen barajando los investigadores sobre el origen del COVID-19 y cómo llegó a los humanos se refiere a que la enfermedad era transmitida por murciélagos⁶ y que el brote tuvo sus comienzos en un mercado de Wuhan (República Popular China) donde se comercializaban animales exóticos para su ingesta, entre ellos murciélagos, víboras y mariscos. Una de las razones que ponen en el foco de las sospechas a estos mamíferos, además de sus antecedentes de ser el origen de epidemias previas como el síndrome respiratorio agudo grave-SARS y el síndrome respiratorio de oriente medio-MERS, es la capacidad que tienen por su sistema inmunológico a vivir con distintos virus sin enfermarse.

Otra teoría sería la de un mamífero cubierto por grandes escamas llamado Manis, comúnmente conocido como pangolín,⁷ que sería el huésped intermedio que permitió la mutación del coronavirus. Se sabe que científicos realizaron varias muestras genéticas para determinar esta teoría y determinaron que había mucha similitud. Se trata de un nuevo virus de origen muy reciente en el ser humano y que en poco tiempo ha logrado mutar. Sin embargo, ninguna de estas dos teorías ha llegado a confirmar, a ciencia cierta, que hayan sido el origen del coronavirus.

No faltan las teorías conspirativas⁸ en donde se menciona que el virus habría sido generado en un laboratorio por los Estados Unidos de América y la Federación Rusa para acabar con China, y por el otro lado se dice que habría sido gestado por el país asiático, la República Popular China, con el fin de destruir la economía de los países occidentales y así enriquecer sus propias arcas. Sin embargo, un grupo de científicos desmintió la posibilidad de que el ser humano haya elaborado el virus en un laboratorio: “pudimos determinar, a partir de de-

4 <https://www.who.int/>

5 <https://www.elcomercio.com/actualidad/origen-covid19-oms-muertes-contagios.html>

6 <https://www.trt.net.tr/espanol/vida-y-salud/2020/05/09/el-covid-19-proviene-de-los-murcielagos-segun-la-oms-1413803>

7 <https://gacetamedica.com/con-rayos-x/mision-especial-de-la-oms-para-descubrir-los-origenes-del-sars-cov-2/>

8 <https://www.duna.cl/noticias/2020/04/08/adios-a-las-teorias-conspirativas-cientificos-explican-el-origen-del-covid-19/>

codificar el material genético del SARS-CoV-2 (en inglés, severe acute respiratory syndrome coronavirus 2), que es imposible que alguien pudiera haberlo creado en un laboratorio, sino que es producto de la evolución natural”, afirmó el doctor Robert E. Garry⁹, profesor de la Universidad de Tulane, Estados Unidos de América.

Luego de reportarse los casos de coronavirus en la República Popular China, la epidemia se extiende a los países del sudoeste asiático, y es Tailandia el primer país después de China que registra un positivo por coronavirus.¹⁰ Una semana más tarde se empiezan a registrar casos en los Estados Unidos de América, Europa y Oriente Medio. Para el 30 de enero, se habían confirmado 7,818 casos de enfermedad por el nuevo coronavirus, de los cuales 7,736 casos (98.95%) se habían reportado de China. Hasta ese momento otros 18 países habían confirmado la presencia del virus. En este contexto la Organización Mundial de la Salud (OMS), declara que el nuevo brote de coronavirus es una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), y calificó a China como área de muy alto riesgo y al nivel regional y global como de alto riesgo. Posteriormente, el 11 de marzo del 2020, la OMS declaró que la enfermedad se consideraba ya una pandemia por la alta cantidad de personas infectadas (118,000) y muertes (4,291) que había causado alrededor del mundo en 114 países.

Organismos internacionales vinculados con la problemática del COVID-19

Los organismos internacionales son formados por acuerdo de distintos Estados para tratar aspectos que les son comunes o que buscan integración y cooperación en dimensiones que pueden ser políticas, económicas o sociales, entre otras. Ante la crisis presentada por la presencia del COVID-19, estos organismos vienen adoptando diferentes medidas para contener y mitigar, en lo posible, los efectos de esta epidemia global.

- Organización Mundial de la Salud (OMS)¹¹

La Organización Mundial de la Salud (OMS), es un organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que se rige por la Carta de las Naciones Unidas; es el organismo internacional del sistema de las Naciones Unidas responsable de la salud. Los expertos de la OMS elaboran directrices y normas sanitarias, y ayudan a los países a abordar las cuestiones de salud pública. Cuenta con una Legislación sanitaria internacional. Esta legislación sanitaria internacional o en salud global, es el conjunto de normas legales, procesos e instituciones de derecho internacional público (DIP) designados primariamente para el logro de los mayores estándares posibles de salud física y mental de la población mundial.

9 <https://ganm.nursing.jhu.edu/dr-robert-garry-and-the-origins-of-covid-19-dr-robert-garry-y-los-origenes-de-covid-19/>

10 <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/14/cronologia-del-coronavirus-asi-empezo-y-se-ha-extendido-por-el-mundo-el-mortal-virus-pandemico/>

11 https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses?gclid=CjwKCAjwIID8BRAFEiwAnUoK1ajbKcZLAutWlC9QgR5_xyk8GxucR6lPi-hn_1JXx-EO3IL4VAG-6DxoCH1UQAvD_BwE



Banco Mundial



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
DEL TRABAJO

Organizaciones Internacionales

En el marco de esta crisis mundial, este organismo está prestando apoyo a los países en la coordinación de las actividades de diferentes sectores del gobierno y de los asociados, incluidos asociados bilaterales y multilaterales, fondos y fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para que logren sus objetivos sanitarios y apoyar sus estrategias y políticas sanitarias nacionales. Sin embargo, la OMS es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura alcanzar el máximo grado de salud en cada nación, siendo éstas quienes deciden si aceptan o no sus recomendaciones y cómo las implementan.

Por otro lado, las oficinas regionales dependientes de la OMS son independientes en cuanto a dirección y políticas, situación que definitivamente no ayuda ante esta amenaza mundial donde todos los actores deberían conducirse bajo un mismo libreto e intereses.

- Organización Panamericana de la Salud (OPS)¹²

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) comenzó su vida institucional como la Oficina Internacional Sanitaria, creada por los representantes de 11 países que se reunieron en la Primera Convención Sanitaria General Internacional de las Repúblicas de las Américas, en diciembre de 1902, en el Willard Hotel, en Washington D.C., Estados Unidos de América. En 1923, la organización recibió un nuevo nombre, Oficina Sanitaria Panamericana, que se sigue usando para denominar a su secretariado en Washington hasta la actualidad.

12 https://www.paho.org/es/temas/coronavirus/brote-enfermedad-por-coronavirus-covid-19?gclid=CjwKCA-jwIID8BRAFEiwAnUoK1Yc8HD2U5eZ7EL8FtLuaniqrkj1YNcAyGA00BBhuxDHch3JyKXPViBoCvGoQAvD_BwE

La OPS ha lanzado una estrategia de respuesta actualizada y un llamado a los donantes y socios para ampliar la capacidad de los países de las Américas para responder a la COVID-19. La estrategia de respuesta descrita en este llamado tiene dos objetivos principales: frenar la transmisión del virus y mitigar el impacto en la salud del COVID-19 en la Región.

- Banco Mundial¹³

El Banco Mundial (BM) es una organización multinacional especializada en finanzas y asistencia. Se define como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo. Concebido el primero, en un principio, con el fin de ayudar a las naciones europeas en la reconstrucción de las ciudades durante la posguerra, poco a poco fue ampliando sus funciones, creándose más organismos que funcionarían paralelamente a éste, integrando lo que hoy conocemos como el Grupo del Banco Mundial (GBM).

Cuando los países en todo el mundo trabajan para contener la propagación y el impacto de la COVID-19, el Grupo del Banco Mundial está actuando diligentemente para brindar una respuesta rápida y flexible que permita ayudar a los países en desarrollo a fortalecer sus medidas contra la pandemia y sus sistemas de atención de salud.

En los próximos 10 meses, el Grupo del Banco Mundial otorgará hasta USD 160,000 millones en financiamiento específico para ayudar a los países a enfrentar los impactos sanitarios, económicos y sociales. Esta asistencia incluye fondos superiores a USD 50,000 millones aportados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF)¹⁴ en forma de donaciones y recursos en condiciones altamente concesionarias.

Además del apoyo sanitario en curso, las operaciones pondrán énfasis en la protección social entregando dinero en efectivo a las personas, el alivio de la pobreza y el financiamiento basado en políticas. El Grupo del Banco Mundial también ayuda a los países a acceder a material médico que se necesita con urgencia, contactando a proveedores en nombre de los Gobiernos.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁵

La Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales.

13 <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are/news/coronavirus-covid19>

14 Asociación cuyo funcionamiento está en manos de Banco Mundial y países Accionistas, constituida por 173 países cuya finalidad es prestar a los países más pobres en condiciones preferenciales

15 <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>

A través del Observatorio de la organización,¹⁶ viene monitoreando el desarrollo de la pandemia y emitiendo estimaciones, análisis y proyecciones periódicas relacionadas a temas de trabajo a nivel mundial.

Según se desprende de varias previsiones de la OIT,¹⁷ la recuperación del mercado laboral que se produzca en la segunda mitad del 2020 será incierta y parcial. Los resultados que se logren respecto del mercado de trabajo durante el resto de 2020 vendrán determinados por las medidas políticas que se formulen y apliquen, así como por la evolución de la pandemia en el futuro. Con el objeto de facilitar una recuperación que propicie la creación de empleo, recomienda a los países miembros asumir importantes retos como alcanzar un equilibrio en el plano político; apoyar a los grupos vulnerables y los más afectados con el fin de lograr un mercado laboral más justo; fomentar la solidaridad y el apoyo internacionales; y fortalecer el diálogo social y el respeto de los derechos en el trabajo.

Otras organizaciones internacionales y regionales, como la Organización de Estados Americanos, la Unión Africana, la Comisión Europea y organismos de las Naciones Unidas, entre otros, también proyectan su absoluto compromiso para responder con firmeza y disposición a mitigar los efectos sanitarios y socioeconómicos que el COVID-19 está ocasionando.

Estrategias Adoptadas a Nivel Mundial

Las estrategias por adoptar para hacer frente al COVID-19 son fundamentales para controlar y acabar con esta pandemia que tiene una dinámica hasta ahora impredecible muy particular; en ese sentido, se requiere de una respuesta apropiada de la comunidad internacional, de los gobiernos y la sociedad en su conjunto, incluida la orientación práctica para la acción estratégica adecuada a cada situación particular. De allí la imperiosa necesidad de emplear todos los medios y recursos disponibles de la mejor manera para alcanzar los fines previstos, orientados a preservar la vida, la salud, la seguridad y el bienestar de la humanidad.

La pandemia originada por el COVID-19 ha ocasionado un cambio significativo sin precedentes en todas las sociedades del mundo, afectando no sólo la vida cotidiana de las personas sino, también, a la economía global que ha entrado en una profunda recesión, la cual tomará mucho esfuerzo y tiempo para su recuperación.

El impacto en la salud y economía mundial ha sido enorme. En salud, no sólo se ha visto un número importante de contagios y fallecidos en la mayoría de los países del mundo; también, según una encuesta mundial de la OMS,¹⁸ el 90% de los países han sufrido interrupciones de sus servicios de salud esenciales desde el inicio de la pandemia de COVID-19. Los datos recopilados en cinco regiones durante el período comprendido entre marzo y

16 https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_749470/lang--es/index.htm

17 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf

18 <https://www.who.int/es/news/item/31-08-2020-in-who-global-pulse-survey-90-of-countries-report-disruptions-to-essential-health-services-since-covid-19-pandemic>

junio de 2020 evidencian que casi todos los países (90%) sufrieron interrupciones en sus servicios de salud y que los países de ingresos bajos y medios fueron los que experimentaron las mayores dificultades. La mayoría de los países comunicaron que se habían suspendido muchos servicios rutinarios y optativos, mientras que en los países de ingresos bajos los servicios críticos, como la detección y el tratamiento del cáncer y el tratamiento contra el VIH (virus de inmunodeficiencia humana), habían sufrido interrupciones de alto riesgo.

En lo económico, el Banco Mundial, en su calidad de organización multinacional especializada en finanzas y asistencia, ha manifestado que el COVID-19 ocasionaría la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial,¹⁹ y la primera vez desde 1870 en que tantas economías experimentarían una disminución del producto per cápita. El ingreso per cápita disminuiría en todas las regiones. El impacto súbito y generalizado de la pandemia del coronavirus y las medidas de suspensión de las actividades que se adoptaron para contenerla, han ocasionado una drástica contracción de la economía mundial, que, según las previsiones del Banco Mundial, se reducirá un 5,2 % este año. A raíz de las graves distorsiones a la oferta y la demanda internas, el comercio y las finanzas, se prevé que la actividad económica de las economías avanzadas se contraerá un 7 % en el 2020. Se espera que los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEED) se contraigan un 2,5 % este año, su primera contracción como grupo en al menos 60 años. La disminución prevista en los ingresos per cápita, de un 3,6 %, empujará a millones de personas a la pobreza extrema este año; otros analistas estiman que la COVID-19 habría sumido a entre 40 y 60 millones de personas en la pobreza extrema, situación que es materia de mayor estudio.

La pandemia va más allá de ser solo una crisis sanitaria mundial. Esta situación requiere la participación de todas las entidades, públicas y privadas, de un Estado, de la sociedad en su conjunto y, en la medida que haya un compromiso de toda la población en participar en la solución de la crisis, se encontrará la forma de acabar con este virus y volver a una nueva normalidad en el futuro cercano.

Las estrategias adoptadas alrededor del mundo han sido muy variadas, la mayoría buscando un balance entre la preservación de la vida y salud de la población y la disminución de los efectos a la economía nacional.

Se han cerrado fronteras permitiendo el tránsito excepcional de personal y material esencial que coadyuve a enfrentar la crisis sanitaria; se ha priorizado la optimización de los sistemas de salud y el acceso a equipos médicos, medicamentos, y equipos de protección para el personal sanitario y fuerzas del orden que están en contacto con la población en general; se han tomado medidas para apoyar la economía y proteger el trabajo de la población y la economía nacional en general; se han realizado vuelos de repatriación de ciudadanos; y un gran esfuerzo por asegurar información precisa, bloqueando noticias falsas que puedan crear zozobra o confusión en la población.

19 <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

La Organización Mundial de la Salud ha establecido diferentes estrategias²⁰ que son actualizadas periódicamente de acuerdo con las evidencias y experiencias que se van obteniendo a lo largo de la crisis. Sin embargo, estas estrategias y recomendaciones, como ya hemos mencionado líneas arriba, son referenciales y no de obligatorio cumplimiento, ya que todos los países son libres de tomar sus propias decisiones y acciones contra esta amenaza.

Las estrategias sanitarias implementadas han sido variadas, las cuales van desde la masificación de las pruebas de descartar para detectar el virus, hasta el aislamiento social extremo, las cuarentenas localizadas e incluso el monitoreo de la población más vulnerable.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros expertos coinciden en que la detección temprana de los casos es un factor fundamental para contener la extensión de la pandemia.²¹ Este factor ha marcado la diferencia entre algunas naciones que están mostrando mejores resultados en su batalla contra el virus y otras donde el número de casos aumenta rápidamente.

Expertos en salud señalan que la realización de pruebas permite no solo aislar a los enfermos y evitar que se propague el virus entre un mayor número de personas, sino que también abre la posibilidad para detectar posibles contagios que todavía no han desarrollado síntomas. Países como Corea del Sur y China²² han realizado excelentes trabajos en el rastreo, pruebas y contención entre sus ciudadanos, acciones que han coadyuvado a mitigar el número de contagios en estos países. Esta rápida reacción resulta un factor decisivo para contener la propagación.

Otras importantes y simples medidas implementadas por muchos países fueron las del distanciamiento social e higiene personal. El distanciamiento social es una de las más efectivas medidas para evitar que los sectores más vulnerables se contagien. La rapidez, por ejemplo, en instruir normas de distanciamiento social en naciones como Hong Kong y Taiwán²³ fue fundamental para reducir los contagios. Hong Kong orientó a los adultos a trabajar desde casa desde finales de enero, cerró las escuelas y canceló todos los eventos sociales. Sobre la higiene personal, el lavado regular de manos y la higiene son fundamentales para evitar la transmisión del virus. En países como Singapur, Hong Kong y Taiwán, por ejemplo, las estaciones con gel antibacteriano en las calles son una constante y en alguno de ellos, el uso de mascarillas estaba extendido incluso antes de presentarse el coronavirus. Sin embargo, mucho depende de la “disciplina” que demuestra la población ante estas medidas dispuestas por los gobiernos, así como de la difusión de éstas por medios publicitarios y del suministro del material de protección, particularmente a la población más vulnerable. Otra nota importante que destacar es la construcción en sólo 10 días de un hospital provisional, hospital Huoshenshan (Montaña del Dios del Fuego), con capacidad para 1,000 camas para luchar contra la nueva cepa del coronavirus en Wuhan, el epicentro del brote del virus en la provincia de Hubei, centro de China.

20 <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/strategies-plans-and-operations>

21 <https://camiper.com/tiempominero/salud-publica-estrategias-de-contencion-para-detener-expansion-del-covid-19/>

22 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51919935>

23 <https://www.semana.com/mundo/articulo/como-lograron-taiwan-hong-kong-y-singapur-controlar-el-coronavirus/657549/>

En Corea del Sur²⁴ los factores críticos en la administración y gestión de la salud pública que condujeron al éxito incluyeron los planes nacionales de enfermedades infecciosas, la colaboración con el sector privado, el riguroso rastreo de contactos, un sistema de atención médica adaptable y la comunicación impulsada por el gobierno.

En África,²⁵ la Unión Africana actuó con rapidez y ya en febrero respaldó una estrategia continental conjunta. Además, proporcionó una plataforma de salud pública para complementar los esfuerzos de los Estados miembros y las comunidades económicas regionales. Asimismo, la Presidencia de la Unión Africana, designó a cuatro enviados especiales para movilizar el apoyo internacional a los esfuerzos del continente por hacer frente a las repercusiones económicas de la COVID-19. La mayoría de los países africanos reaccionó con rapidez imponiendo cuarentenas, confinamientos y cierres de fronteras. Los países africanos también abordaron las consecuencias económicas y humanitarias de la pandemia. Muchos ya han anunciado medidas fiscales y monetarias correctivas y han distribuido alimentos y apoyo financiero a los grupos más vulnerables.

Europa fue muy golpeada a inicios de la pandemia, con miles de contagios y otro tanto de fallecidos. Países como Italia, España, Francia y Reino Unido fueron de los más afectados. Italia, por ejemplo, fue una de las puertas de entrada para el virus en Europa. Su alarmante situación era un aviso para el resto de los países. Sin embargo, luego de una serie de medidas tomadas por las autoridades políticas y sanitarias del país, Italia está lista para enfrentar la segunda ola que desde el mes de setiembre del 2020 se está presentando en Europa. Aplicando la estrategia denominada de “vigilancia activa”,²⁶ cuando se descubre un caso positivo, incluso asintomático, se hacen test a toda la red que forma parte de esa persona, tanto en la familia, como en el trabajo y relaciones sociales. Esta estrategia de vigilancia activa se está utilizando en todo el país con resultados positivos, además de las precauciones básicas como el uso de mascarilla, lavado de manos y distanciamiento social.

España fue quizás el país más golpeado de Europa a inicios de la crisis sanitaria. Al igual que la mayoría de los países, se decretó el confinamiento de la población y el cierre de fronteras, entre otras medidas dispuestas por el gobierno español. Posteriormente se ha venido aplicando una política basada en la “convivencia con el virus”²⁷ y recientemente el Ministerio de Sanidad de España ha lanzado la “Estrategia de detección precoz, vigilancia y control del COVID-19”,²⁸ que tiene el objeto de asegurar la detección precoz de los casos con infección activa por SARS-CoV-2 (severe acute respiratory syndrome coronavirus 2), el establecimiento precoz de las medidas de control necesarias para evitar nuevas infecciones y la disponibilidad de la información necesaria para la vigilancia epidemiológica, con un nivel de desagregación y detalle

24 <https://www.infosalus.com/asistencia/noticia-sido-tan-exitosa-estrategia-corea-sur-contracovid-19-20200812171052.html>

25 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/africa_covid_brief_spanish.pdf

26 https://as.com/diarios/2020/09/22/actualidad/1600779794_267682.html

27 https://www.abc.es/ciencia/abci-expertos-avisar-estrategia-espana-frente-coronavirus-conduce-perdidas-economicas-enormes-202008191726_noticia.html

28 https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19_Estrategia_vigilancia_y_control_e_indicadores.pdf



Medidas de bioseguridad en Europa.

adecuado. Reino Unido fue otro de los países fuertemente afectados. Durante un tiempo la estrategia del gobierno británico contra la pandemia de coronavirus se basó en la mitigación y la “inmunización del rebaño”,²⁹ y luego decretó su cuarentena cuando ya el virus llevaba más de un mes contagiando a su población local; sin embargo, para el mes de junio se relajaron algunas medidas reabriendo comercios así como la asistencia de alumnos a las escuelas; en el mes de agosto se lanza una estrategia contra la obesidad, la cual relacionan directamente con los efectos que tiene este virus sobre esta población vulnerable.

En América, Estados Unidos de América promulgó el 6 de marzo del 2020 la ley para el financiamiento federal de 8,300 millones de dólares para impulsar la estrategia colaborativa de los gobiernos federal y estatales para combatir el COVID-19, fondos destinados para vacunas, pruebas y tratamientos posibles, así como para otras iniciativas de respuesta,³⁰ asimismo, el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos (HHS) y los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) han canalizado millones de dólares a los gobiernos estatales y locales. Los estados con más casos de coronavirus han declarado estado de emergencia, lo que permite a las autoridades aplicar sólidas protecciones públicas de salud. Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, Estados Unidos de América tiene la mayor cantidad de contagios y fallecidos del mundo.

En la Región, Brasil³¹ le ha dado prioridad a la economía nacional y se han dispuesto ciertas medidas sanitarias y de seguridad, así como la suspensión de plazos para pago de impuestos, auxilio económico para trabajadores informales y el cierre de fronteras, entre otros. En Chile,³² la estrategia tiene varios elementos, como la identificación precoz de una persona que podría tener COVID-19 y tener oportunamente el diagnóstico. Con estas medidas, al

29 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52496950>

30 <https://share.america.gov/es/coronavirus-estados-unidos-en-accion/>

31 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53443894>

32 <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/>

confirmarse un caso de COVID-19, se puede aislar el caso, tratarlo y hacerle el seguimiento correspondiente; también se han tomado medidas de cuarentena, toque de queda, aduanas sanitarias, cordones sanitarios, así como medidas económicas de urgencia. En Ecuador, se ha logrado que Israel comparta con este país estrategias en telemedicina y medicina robótica³³ para combatir el nuevo coronavirus. Dicho programa consiste en un kit de dispositivos tecnológicos que permite un monitoreo remoto, auto chequeo y camillas inteligentes que alertan a los médicos en tiempo real. A la vez, se intercambiaron experiencias con las instituciones de salud ecuatorianas participantes, y se exploraron las áreas de interés del país para establecer líneas de cooperación sanitaria con Israel; otra de las estrategias ha sido la reducción del gasto que provocará la eliminación o fusión de 10 instituciones del Estado, lo cual permitirá ahorrar, reducir intereses, y conseguir nuevos fondos para atender las urgencias del coronavirus; asimismo, se han dictado disposiciones³⁴ relacionadas a la salud mental de la población; bono de protección familiar; y el incremento de la capacidad sanitaria, entre otras medidas. Uruguay³⁵ ha tenido una singular y exitosa estrategia como país, que fue apelar a la responsabilidad ciudadana para contener la pandemia sin cuarentena obligatoria; de hecho, como la tasa de contagios se ha mantenido baja y el sistema de salud nunca llegó a verse comprometido, el país ya lleva semanas abriendo actividades, por ejemplo, con el paulatino regreso de las clases en colegios y universidades.

Finalmente, una noticia a resaltar es la conformación de la denominada “Red Global Covax”,³⁶ coalición liderada por la OMS y conformada por más de 170 países del mundo que han manifestado su interés de formar parte de este entendimiento conjunto que pretende garantizar el acceso equitativo a una vacuna que funcione. En agosto del 2020, 80 de esos países ya habían manifestado su compromiso como financiadores del desarrollo de una cartera de vacunas que tengan las mejores probabilidades de tener éxito. Esas naciones aceptaron compartir el posible éxito de una o varias de esas vacunas con otro centenar de países con menos posibilidades económicas o sistemas de salud más débiles. En total, el 70% de la población mundial tendría acceso a la vacunación. Sin embargo, países como los Estados Unidos de América no se han adherido a la iniciativa por su claro desacuerdo con las políticas de la Organización Mundial de la Salud. El objetivo de la red COVAX es conseguir la fabricación y distribución de 2,000 millones de dosis de vacuna contra la COVID-19 antes del final de 2021.

Participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el virus

Los países del mundo han tomado diferentes medidas y recurrido a todos los instrumentos disponibles para enfrentar la crisis global ocasionada por el COVID-19, algunos con mayor o menor acierto o con la debida o tardía oportunidad. Esta crisis, con certeza, afectará drásticamente a la sociedad en general con consecuencias sanitarias, económicas y sociales, entre otras.

33 <https://andina.pe/agencia/noticia-israel-comparte-ecuador-estrategia-medicina-robotica-para-combatir-covid19-805369.aspx>

34 <https://www.coronavirusecuador.com/>

35 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52837193>

36 <https://www.who.int/es/news-room/detail/24-08-2020-172-countries-and-multiple-candidate-vaccines-engaged-in-covid-19-vaccine-global-access-facility>

Una de estas medidas ha sido la de disponer la participación de sus Fuerzas Armadas empleando las capacidades militares que poseen en el marco y cumplimiento de sus respectivas Constituciones y normas legales establecidas.

Sin duda, el rol primordial de las Fuerzas Armadas es la de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de una nación; sin embargo, la legislación de muchos países establece otros roles o misiones subsidiarias que norman su participación en misiones que pueden incluir el mantenimiento y control del orden interno, su contribución al desarrollo nacional y la respuesta ante situaciones de desastre y emergencias, entre otras.

En este nuevo contexto de inseguridad sanitaria internacional, las Fuerzas Armadas han puesto a disposición de los Estados sus capacidades militares en apoyo principalmente de la comunidad. La eficacia de su participación resulta de la flexibilidad que tienen para planificar, preparar, ejecutar y adaptarse rápidamente a nuevas situaciones, además de su organización, disciplina, capacitación y entrenamiento que les permite hacer frente a diferente tipo de amenazas en condiciones difíciles y diferentes escenarios

En África, por ejemplo, muchos Estados africanos han adoptado medidas de restricción a la circulación de personas para hacer frente a la expansión del COVID-19, así como limitado la libertad de movimiento, el derecho de reunión y prohibición de eventos públicos, medidas que son monitoreadas por las fuerzas de defensa y seguridad de estos países. En Senegal y Costa de Marfil declararon el estado de urgencia que permite gobernar por decreto o por simples medidas administrativas; en Togo se declaró el estado de emergencia sanitaria, creando una unidad especial anti-pandemia compuesta por efectivos de las fuerzas de defensa y seguridad, destinada a ser desplegada en todo el territorio para hacer respetar las medidas adoptadas; así mismo, se decretaron toques de queda donde las fuerzas del orden están a cargo de verificar su cumplimiento.

En Asia, la República Popular China desplegó al Ejército Popular de Liberación (EPL),³⁷ movilizand o importantes recursos para hacer frente al COVID-19 para verificar que se cumpla la cuarentena y restricciones impuestas por el Gobierno, distribuir los suministros médicos disponibles o administrar sus hospitales. Movilizaron médicos militares, muchos de ellos expertos epidemiólogos. Además del personal sanitario, el Ejército chino se encargó del transporte de importantes cantidades de artículos para el hogar y lotes de equipos de protección, así como la repartición correspondiente. Por otro lado, el gobierno chino aprobó en el mes de junio del 2020 el uso interno en el Ejército de la nueva vacuna de coronavirus desarrollada por el Instituto Científico Militar y la compañía biofarmacéutica china CanSino Biologics,³⁸ indicando que su nueva vacuna recombinante de coronavirus (vector de adenovirus Ad5-nCoV) fue aprobada para “uso por los militares” en el marco de las “medicinas para necesidades especiales”. La situación de Filipinas es singular³⁹ porque el

37 <https://www.telesurtv.net/news/china-mas-medicos-militares-wuhan-tratamiento-coronavirus-20200213-0031.html>

38 <https://andina.pe/agencia/noticia-gran-avance-china-aplicara-vacuna-contra-covid19-a-su-ejercito-803575.aspx>

39 <https://compolitica.com/el-caso-de-asia-la-comunicacion-gubernamental-e-institucional-durante-el-covid-19/>



Unidad Militar de Emergencias de las Fuerzas Armadas Españolas.

presidente Rodrigo Duterte ordenó públicamente a la Policía y al Ejército “disparar a matar” a quienes violen la cuarentena por el coronavirus,⁴⁰ especialmente en aquellas circunstancias donde se produzcan desórdenes públicos, y si la vida de los agentes estaba en juego.

En Europa, las Fuerzas Armadas han desarrollado diferentes acciones que van desde la construcción de hospitales y el traslado y distribución de medicinas hasta la repatriación de ciudadanos, gestión de fronteras y el apoyo de las fuerzas de policía.

España activó su Unidad Militar de Emergencia (UME)⁴¹ que complementada con Unidades del Ejército y la Armada realizan labores de reconocimiento, presencia y desinfección en infraestructuras críticas, así como tareas informativas, concienciación y humanitarias entre la población.

Alemania ⁴² ha utilizado aviones militares para llevar a casa a los ciudadanos alemanes desde China, las tropas han ayudado a establecer instalaciones de cuarentena y han brindado asistencia médica. Francia⁴³ implementó desde el mes de marzo una operación militar compuesta por 15 mil hombres para ayudar a la población afectada por la epidemia de coronavirus. En Italia, 7 mil uniformados fueron inicialmente asignados a la repartición de mascarillas, guantes, geles y a la desinfección de espacios públicos; asimismo, se dispuso el patrullaje de las calles para evitar la violación del toque de queda impuesto por el Gobierno. Por otro lado, en

40 <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200402/48271120390/rodrigo-duterte-filipinas-disparar-matar-restricciones-coronavirus.html>

41 <https://www.defensa.gob.es/ume/>

42 <https://www.aa.com.tr/es/mundo/alemania-despliega-15000-soldados-para-combatir-la-crisis-del-covid-19/1782634>

43 <https://www.rfi.fr/es/francia/20200326-operaci%C3%B3n-resiliencia-macron-moviliza-al-ej%C3%A9rcito-contra-el-covid-19>

la industria aeroespacial y de la defensa, empresas como Airbus, Leonardo y Safran,⁴⁴ entre otras, vienen contribuyendo, poniendo a disposición aeronaves para evacuaciones aeromédicas, así como su capacidad instalada para la producción de ventiladores y piezas para equipo médico utilizando tecnología de fabricación aditiva con impresoras 3D.

En América, las Fuerzas Armadas también vienen ejecutando diversas acciones que contribuyen a mitigar los efectos del COVID-19. En los Estados Unidos de América, el Departamento de Defensa⁴⁵ ha autorizado el llamamiento de reservas y el despliegue de unidades de la Guardia Nacional atendiendo los requerimientos de los Gobernadores que lo han solicitado. Ingenieros del Ejército han desplegado hospitales de campaña e implementado centros de emergencia; buques-hospital de la Armada han apoyado en ciudades como Los Ángeles y Nueva York; adicionalmente se ha destinado importantes fondos para la producción de insumos médicos, respiradores y mascarillas, entre otros.

En Centroamérica se reunieron las Fuerzas Armadas en la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC)⁴⁶ acordando tomar medidas combinadas conjuntas para enfrentar la pandemia ocasionada por el COVID-19. Estas acciones se orientaron a reforzar el control y vigilancia de fronteras, el compartir información relacionada al virus, y la implementación de una plataforma para intercambiar experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas relacionadas al combate contra esta amenaza.

En la Región, las Fuerzas Armadas de Brasil⁴⁷ realizaron actividades de sensibilización de la población, supervisión de embarcaciones provenientes desde el exterior, aplicación de protocolos de sanidad a pasajeros desembarcados, patrullajes, vacunación contra la influenza y



Buque Hospital USNS Comfort llegando a Nueva York.

44 <https://hlcopters.com/leonardo-colabora-para-contener-la-pandemia-del-sars-cov-2-covid-19/>

45 <https://www.defense.gov/Explore/Spotlight/Coronavirus/DOD-Response-Timeline/>

46 <https://www.voanoticias.com/centroamerica/fuerzas-armadas-centroamerica-prioriza-acciones-en-pandemia>

47 <https://www.infodefensa.com/latam/2020/07/13/opinion-fuerzas-armadas-pandemia-brasil.php>

dengue, apoyo logístico y traslado de materiales, entre otras. En distintos puntos del territorio han sido instalados hospitales de campaña. La Fuerza Aérea brasileña, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha desarrollado distintos vuelos para la repatriación de ciudadanos brasileños de diferentes países del mundo. Las Fuerzas Armadas de Argentina⁴⁸ han contribuido con la ampliación del sistema de salud nacional, en el marco de la pandemia mundial. Se movilizaron los módulos que contienen las instalaciones del Hospital Militar Reubicable (HMR); asimismo, la Fuerza Aérea argentina ha cumplido funciones de traslado de pasajeros, muestras y equipo médico a solicitud del Ministerio de Transporte; la Armada Argentina (ARA) alistó un módulo móvil de la Unidad Militar de Respuesta ante Emergencias (UMRE), configurado especialmente como centro de evacuados en Puerto Belgrano, destinando 750 hombres a los que se sumaron 32 profesionales de la salud para colaborar en la atención sanitaria. Las Fuerzas Armadas del Ecuador⁴⁹ realizaron labores de concientización social para permanecer en casa y socialización de medidas sanitarias, a través de sus redes sociales. No obstante, a partir de la segunda quincena de marzo, sus acciones comenzaron a diversificarse, pasando a realizar operaciones en terreno. Las labores de control y vigilancia en pasos fronterizos terrestres y fluviales, así como el patrullaje en pasos no autorizados, para evitar el ingreso de personas extranjeras a territorio ecuatoriano, se sumaron labores de control de movilidad de la ciudadanía, en apoyo a la Policía Nacional, en el marco de las restricciones de circulación peatonal y vehicular, y toque de queda. Asimismo, los efectivos ecuatorianos se encuentran realizando el traslado y almacenamiento de kits de alimentación y material antiséptico que el Gobierno Nacional ha dispuesto para entregar a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad, afectados por la emergencia. Las Fuerzas Armadas de Chile⁵⁰ facilitaron instalaciones y personal sanitario y traslado de insumos médicos y alimentos, entre otros. El gobierno activó la figura de los Jefes de la Defensa Nacional⁵¹ como entidad de mando de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública bajo su jurisdicción, según lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley Orgánica de los Estados de Excepción Constitucional. En el referido contexto, las Fuerzas Armadas adoptan funciones de control de orden público y resguardo de infraestructura crítica, que se suman a las labores de asistencia sanitaria y logística, regulando su actuación por las Reglas de Uso de la Fuerza, previamente definidas.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no han sido ajenas a esta situación de crisis.⁵² El Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Apoyo Operacional, incluida la División de Gestión de la Salud y la Seguridad, y la Salud Ocupacional, revisaron cuidadosamente todas las rotaciones de tropas y policías previstas para julio. Se pidió a algunos países que retrasaran las rotaciones tres meses para mantener la fuerza operativa y ejecutar las tareas encomendadas. Se suspendieron unos 60 movimientos, que afectaron a 23,200 militares y policías; y entre abril y junio, 941 rotaciones individuales se vieron afectadas. El personal uniformado individual que sería reemplazado antes del 30 de junio fue excepcionalmente ampliado su tiempo de permanencia o repatriado sin reemplazo cuan-

48 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informacion-del-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-ante-el-covid-19>

49 https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin_covid-19n2_esp_final.pdf

50 <https://www.emco.mil.cl/?p=5409>

51 https://www.cnnchile.com/coronavirus/jefes-defensa-nacional-estado-catastrofe-coronavirus_20200319/

52 <https://peacekeeping.un.org/en/impact-of-covid-19-un-peacekeeping>

do fuere necesario por razones médicas, compasivas o por razones administrativas.⁵³ Tras esta suspensión de las rotaciones de personal uniformado, anunciada en abril, el Secretario General promulgó en su carta al 5 de junio una política de medidas transitorias temporales y extraordinarias para la reanudación parcial de las rotaciones, repatriaciones y despliegues uniformados hacia y desde las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y las misiones políticas especiales pertinentes en un entorno COVID-19. La política entró en vigor el 1 de julio por un período de seis meses y se revisará a medida que la situación siga desarrollándose. Las rotaciones en virtud del acuerdo propuesto se están llevando a cabo de conformidad con los requisitos operativos de cada Misión, sus capacidades logísticas, incluida la existencia de instalaciones de cuarentena para las tropas entrantes y salientes y la policía, los costos financieros, la concurrencia del Estado anfitrión, el consentimiento de los países que contribuyen con tropas, así como los requisitos de bienestar y seguridad de las tropas y la policía. A medida que las fuerzas de mantenimiento de la paz siguen aplicando sus Mandatos y protegiendo eficazmente a los civiles, el COVID-19 ha impuesto limitaciones operativas. Esto incluye una mayor sensibilidad sobre la necesidad de llevar a cabo actividades con un enfoque de “no hacer daño” para no propagar el virus o agravar la situación existente. Las actividades de participación comunitaria, las patrullas diarias por parte del personal uniformado, la tutoría y el asesoramiento del personal nacional de defensa y seguridad y el suministro de escoltas armadas a los asociados humanitarios, por ejemplo, se han reducido o limitado y se han centrado en gran medida en los esfuerzos de sensibilización del COVID-19.

La crisis ha golpeado a todo el mundo por igual; hasta los países más desarrollados han sentido el impacto que el COVID-19 ha esparcido por el planeta. No existe una fórmula que calce por igual en todas las naciones y las estrategias de acción que se diseñen tendrán que considerar las particularidades y realidad de cada Estado individualmente. Mientras tanto, el mundo científico acelera los estudios y pruebas para encontrar la vacuna que, eventualmente, pueda finalmente controlar esta pandemia que nos ha tocado, directa o indirectamente, a todos.

La situación a nivel mundial sigue siendo incierta y de mucha incertidumbre, tanto para los organismos internacionales como para los gobiernos del globo y la población en su totalidad. Para fines de octubre del 2020 se tiene información alarmante de importantes rebrotes en Europa y algunos países están retomando medidas restrictivas que se habían impuesto meses atrás y ya habían sido levantadas; asimismo, a esa misma fecha, el número de casos confirmados en todo el mundo bordea los 45 ‘ 800,000 y el de fallecidos 1 ‘ 200,000. Por ello, las autoridades políticas y sanitarias de todo el planeta están alertas y monitoreando los riesgos de cerca. Las medidas que se tomen de ahora en adelante deberán tener en consideración los daños colaterales que puedan ocasionar en la economía, educación, acceso a servicios básicos y salud mental de la población, entre otros; pero cualesquiera sean las medidas adoptadas, el compromiso de la ciudadanía es esencial para neutralizar el virus. La situación es clara: la pandemia no revertirá su curso por sí sola, tenemos que hacerlo todos nosotros juntos.

53 <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472372>



Capítulo II

EL PERÚ ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL

“Aquel que puede modificar sus tácticas en función de su oponente y así conseguir la victoria, podrá ser llamado capitán nacido del cuerno del cielo”.

Sun Tzu (El arte de la guerra)

Antecedentes Históricos y Cronología del Coronavirus en el Perú

Para el historiador Cristóbal Aljovín de Losada,⁵⁴ el mismo origen del Perú como hoy lo conocemos está marcado por un colapso demográfico generado por la conquista española. Para el profesor sanmarquino, la investigación más importante sobre el impacto de las epidemias del Viejo Mundo en los Andes en esa época la realizó el historiador estadounidense David Cook en 1981.⁵⁵ “La gran pregunta tiene que ver cuántas personas murieron. Se habla de una población original de diez o doce millones de personas, y en 1570 (con la “visita general” del virrey Toledo),⁵⁶ se registró solo un millón y medio”, explica.

Como señala Aljovín, esta caída demográfica tuvo su correlato con el trauma de la conquista en el mundo andino. En solo medio siglo, de cada diez personas, solo una haya sobrevivido. “La guerra civil entre Huáscar y Atahualpa se debió a la epidemia de viruela, que mató al Inca Huayna Cápac antes de la llegada de los españoles. La expansión europea fue un desastre no solo en América, sino para toda la población mundial”, señala.

A las sucesivas epidemias (de viruela en 1586 y en 1591, de difteria en el Cusco en 1614), se sumó la mortandad tras el auge minero de Potosí entre 1575-1635 que generó un desbande en las poblaciones indígenas.

54 <https://elcomercio.pe/luces/epidemias-en-el-peru-las-plagas-que-nos-hicieron-mas-fuertes-noticia/>

55 <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2020/04/13/historia-y-catastrofes-lecciones-olvidadas/>

56 [https://es.wikipedia.org/wiki/Francisco_de_Toledo#:~:text=La%20visita%20general%20al%20Per%C3%BA%20\(1570%2D1575\),-Siguiendo%20las%20recomendaciones&text=En%20los%20cinco%20a%C3%B1os%20que,%2D%20Jauja%20%E2%80%93%20Huamanga%20y%20Cuzco.](https://es.wikipedia.org/wiki/Francisco_de_Toledo#:~:text=La%20visita%20general%20al%20Per%C3%BA%20(1570%2D1575),-Siguiendo%20las%20recomendaciones&text=En%20los%20cinco%20a%C3%B1os%20que,%2D%20Jauja%20%E2%80%93%20Huamanga%20y%20Cuzco.)

En los casi 200 años del Perú republicano también hemos conocido de momentos críticos. En 1852, 1853 y 1854, Lima y el Callao sufrieron el “flagelo amarillo”,⁵⁷ junto con otras ciudades frente al Océano Pacífico como Nueva Orleans, Panamá y Guayaquil.

En 1868, quince años después, un nuevo brote de fiebre amarilla apareció en pleno verano y duró hasta mediados de julio, con 6 mil víctimas. El historiador Cristóbal Aljovín⁵⁸ advierte que el éxito de la gestión de Manuel Pardo, entonces presidente de la Beneficencia Pública de Lima durante la epidemia, (de 1869 a 1870) fue fundamental para convertirse en Alcalde de Lima al año siguiente y en presidente de la República en 1872.

“En términos políticos, la epidemia de fiebre amarilla generó un fenómeno interesante: fue el primer intento por construir una moderna política de Estado en salud en el siglo XIX. La gestión de Pardo se dedicó a resolver la crisis sanitaria, organizó el recojo de basura y el tratamiento de las aguas negras. Desde la Municipalidad de Lima se fue asumiendo una cultura de salud pública”, explica Aljovín.

Así, está claro que, a lo largo de la historia, las enfermedades han sido un reto para el fortalecimiento de las políticas públicas en nuestro país. Fueron las epidemias de Cólera del siglo XIX las que motivaron un simple cambio de hábito: dejar de arrojar la basura a las acequias, y eliminar el foco infeccioso con un nuevo sistema de alcantarillado. Pardo, y después Augusto Bernardino Leguía,⁵⁹ se enfocaron en la construcción de arbolados espacios públicos, atendiendo a modernas políticas sanitarias, así como nuevas obras de agua y desagüe. Respuestas de un Estado que hacía frente al crecimiento de ciudades cada vez más complejas.

Como advierte Aljovín, hoy el escenario urbano es mucho más exigente. “Tenemos graves problemas, una mayor concentración de la población en espacios reducidos, y contamos con medios de comunicación y redes sociales que nos mantienen siempre conectados pero que también pueden generar pánico”, explica. Concluye diciendo “por eso, esta nueva crisis sanitaria nos plantea diversos retos: desde mejorar las prácticas de higiene hasta imaginar nuevas formas de trabajo más allá de la presencial. Como en tantos ejemplos que nos da la historia, nos exige cambiar”.

Entrando en materia, luego de declarada la pandemia por la Organización Mundial de la Salud, las autoridades peruanas tomaron acciones iniciales previendo la llegada del virus a territorio nacional. El Ministerio de Salud (MINSA) a través de la Resolución Ministerial N° 039-2020-MINSA,⁶⁰ publicada el 1 de febrero de 2020 en el diario oficial El Peruano, aprobó el documento técnico denominado “Plan nacional de preparación y respuesta frente al riesgo de introducción del Coronavirus 2019-nCoV”. La norma indicaba que el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC), era el órgano descon-

57 <http://blog.pucp.edu.pe/blog/juanluisorrego/2009/02/23/la-fiebre-amarilla-en-la-lima-del-siglo-xix-1/>

58 https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/Autores/aljovin_lc.htm

59 <http://www.congreso.gob.pe/biblioteca/presidentes/1900-1950>

60 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-documento-tecnico-plan-nacional-de-preparacion-y-resolucion-ministerial-n-039-2020minsa-1851547-2/>

centrado del MINSA responsable de gestionar los procesos de vigilancia epidemiológica e inteligencia sanitaria relacionados con el coronavirus, el cual sería encargado de proponer e implementar las normas de vigilancia relacionadas con el virus y también analizar la situación y determinar el riesgo de daños a la salud de las personas frente a esta emergencia.

Para el día 6 de marzo,⁶¹ el Ex Presidente de la República Martín Vizcarra, acompañado por la ex ministra de salud Elizabeth Hinostroza, confirmaba oficialmente en una conferencia de prensa el primer caso positivo (paciente cero) por COVID-19 en territorio peruano. Según el comunicado del gobierno, el paciente de 25 años trabajaba como tripulante en la empresa aérea LATAM Airlines y había presuntamente contraído el virus en su viaje de vacaciones por España, Francia y República Checa.

Conocido el caso, el gobierno activó inmediatamente el “Plan Nacional de Preparación y Respuesta Frente al Riesgo de Introducción del Coronavirus” con el fin de fortalecer los sistemas de vigilancia, contención y respuesta. Los protocolos de seguridad también fueron activados en los aeropuertos, en los lugares con mayor afluencia de turistas y en los terminales marítimos y terrestres.

El día 7 de marzo, el Ministerio de Salud reporta cinco casos positivos en Lima. Las primeras cuatro personas, tres adultos y un niño, eran familiares cercanos del paciente cero que contrajeron la enfermedad al estar en contacto. Mientras que el quinto paciente que se reportó fue un hombre de 29 años residente en la ciudad de Arequipa que presuntamente contrajo la enfermedad en el Reino Unido y que llegó al Perú el sábado 29 de febrero, siendo Arequipa la segunda región en ser detectado el virus. El personal del Ministerio de Salud realizó una habilitación especial y una carpa de atención exclusiva para el tratamiento de pacientes con COVID-19 en el Hospital Goyeneche en Arequipa, incluyendo la contratación de personal médico para la atención de los pacientes sospechosos.

Entre los días 8 y 11 de marzo el número de casos positivos ascendió a 9 personas infectadas. El Ministerio de Salud reportó que los tres primeros infectados eran cercanos al paciente cero e identificados en Lima, siendo los dos adultos mayores, un hombre de 78 años y una mujer de 66 años. El 10 de marzo se identifica cuatro nuevos casos, dos jóvenes provenientes de la ciudad de Huánuco que contrajeron el virus en un viaje por Europa, mientras que los otros dos restantes fueron registrados en la provincia de Chincha, un hombre de 46 años que se encontraba con síntoma respiratorio leve y la segunda persona de 29 años que fue identificada cuando acudió a una clínica particular, ambos procedentes de España. Asimismo, en el mismo día, dos personas más dieron positivo en la ciudad de Lima.

El día 11 de marzo, con Decreto Supremo N° 008-2020-SA,⁶² el gobierno declara la emergencia sanitaria a escala nacional, por el plazo de 90 días calendario, para combatir el

61 https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Cronolog%C3%ADa_de_la_pandemia_de_enfermedad_por_coronavirus_de_2020_en_Per%C3%BA

62 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-en-emergencia-sanitaria-a-nivel-decreto-supremo-n-008-2020-sa-1863981-2/>

coronavirus (COVID-19) en el país. Este anuncio llega luego que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara el COVID-19 como una pandemia mundial.

EL día 12 de marzo se oficializa la conformación de la “Comisión Multisectorial de Alto Nivel que conduzca las labores de coordinación y articulación orientadas a la prevención, protección y control del Coronavirus (COVID-19)”⁶³

Para el 13 de marzo, con Decreto Supremo N° 008-2020-MTC,⁶⁴ se suspendían el ingreso de vuelos desde Europa y Asia, así como desde el Perú hacia dichos continentes, por un plazo de 30 días. Asimismo, la ministra de Economía y Finanzas, revelaba una serie de medidas para mitigar los impactos generados por la expansión del coronavirus en el país.

El 15 de marzo el gobierno aprueba el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM⁶⁵ que declara el estado de emergencia nacional, por el plazo de 15 días, a consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19) en el país. Este estado de emergencia se ampliaría en reiteradas oportunidades.

El 18 de marzo, el Gobierno declara la inmovilización social obligatoria desde las 2000 hrs hasta las 0500 hrs. Esta medida y sus condiciones ha ido variando en el tiempo.

Entre el 16 y 30 de marzo se reportaron casos nuevos en Loreto, Madre de Dios, San Martín, Junín, Tumbes, Cajamarca, Pasco, Ayacucho, Tacna y Huancavelica. La primera semana de abril se registra casos nuevos en Apurímac, Moquegua, Amazonas, Puno y Ucayali registró su primer caso.

El 1 de abril el Gobierno crea el Comando de Operaciones COVID-19⁶⁶ que tendría como objetivo liderar la organización de todos los recursos disponibles que se requieran para combatir la pandemia del coronavirus en el Perú.

El 3 de abril se aprueba el Decreto Legislativo⁶⁷ que crea el programa “Reactiva Perú” por el cual el Tesoro Público entregaría una garantía de 30,000 millones de soles para financiar a las empresas.

El día lunes 6 de abril se iniciarían las clases, de manera no presencial, para todas las instituciones educativas públicas y privadas del país.

63 <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/460286-083-2020-pcm>

64 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/suspenden-los-vuelos-provenientes-de-europa-y-asia-y-desde-decreto-supremo-n-008-2020-mtc-1864486-1/>

65 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-estado-de-emergencia-nacional-po-decreto-supremo-n-044-2020-pcm-1864948-2/>

66 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574779/resolucion-ministerial-n-155-2020-minsa.PDF>

67 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-el-programa-reactiva-peru-par-decreto-legislativo-no-1455-1865394-1/>

El 22 de abril se constituye el grupo de trabajo multisectorial “Te cuida Perú”, para brindar vigilancia y asistencia a las personas afectadas con COVID-19 y a sus familiares durante la cuarentena en Lima, el cual sería reproducido en todas las regiones, con el fin de romper la cadena de contagio del coronavirus.

El 27 de abril el Ministerio de Salud informa que las cifras de fallecidos por coronavirus en el Perú se elevaron a 782, mientras que los casos positivos ya totalizan 28,699.

El día 2 de mayo, el Gobierno aprueba la reanudación de actividades económicas en cuatro fases. También se informa que el número de fallecidos por coronavirus son 1,200 y los contagiados ascienden a 42,534, siendo Lima la región con el mayor número de infectados por COVID-19 con 26,908.

Para el 1 de julio, se tenían 11,179 pacientes hospitalizados con COVID-19, de los cuales, 1,220 se encontraban en UCI con ventilación mecánica. Además, el COVID-19 había producido la muerte de 10,045 personas en el país.

El día 31 de octubre, el Ministerio de Salud (MINSA) informó que el acumulado de casos confirmados de COVID-19 era de 900,180 y que lamentablemente 34,411 ciudadanos habían fallecido en el país.

Estrategia adoptada por el Perú

Como se desprende de los hechos comentados en párrafos anteriores, es más que evidente que el país y el mundo en general no estaban preparados para enfrentar una pandemia como ésta; la falta de previsión, medios, y preparación para gestionar una crisis de esta magnitud, llevó a que las estrategias y acciones a tomar sean de acción inmediata, sin mucho tiempo para desarrollar un adecuado proceso de planeamiento; además, por la incertidumbre y desconocimiento de las características reales de la amenaza, la mayoría de Estados optaron por el método heurístico de “ensayo y error”,⁶⁸ también conocida como prueba y error, para obtener conocimiento, tanto proposicional como procedimental, probando alternativas y verificar si funcionan, buscando una solución al problema.

El Perú, como todos los países del mundo, tomó las medidas que estimó más pertinentes para hacer frente a la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud. Estas medidas incluyeron la declaratoria de un estado de emergencia en una etapa temprana, una mayor inversión en el sector de salud, medidas económicas para apoyar a los más afectados y medidas laborales para apoyar a empresas y empleados, entre otras acciones.

Sin embargo, a pesar de todas estas previsiones, la estructura del Estado peruano padece de una serie de limitaciones, debilidades y con realidades acumulándose por décadas, las

68 https://es.wikipedia.org/wiki/Ensayo_y_error#:~:text=La%20expresi%C3%B3n%20ensayo%20y%20error,as%C3%AD%2C%20se%20tiene%20una%20soluci%C3%B3n.



La informalidad en el Perú.

cuales desnudaron, como consecuencia de esta inesperada situación, las claras brechas existentes y nuestra fragilidad para hacer frente a esta emergencia sanitaria nacional, situación que sin duda ha jugado en contra de toda acción o estrategia que el gobierno haya podido poner en práctica. Estas condiciones y flaquezas se han manifestado en el sistema nacional de salud que tiene serias limitaciones de infraestructura y personal, así como una ineficaz logística para proveer las medicinas e insumos necesarios para enfrentar la crisis; un sector educación con importantes deficiencias de infraestructura, tecnología y docentes debidamente capacitados para manejar esta particular situación; el evidente alto grado de informalidad laboral y empresarial que existe en el país con trabajadores, empresas y otras actividades que operan haciendo caso omiso o cumpliendo parcialmente con el marco legal aplicable como son disposiciones laborales, tributarias y administrativas, situación que ha impactado en este gran sector de la población que por razones obvias no se encuentran registrados en una planilla ni reciben beneficios laborales o simplemente se encuentran fuera de toda cobertura de protección social en salud, pensiones, bonos o cualquier otro beneficio que pueda recibir un trabajador formal; la poca disciplina demostrada por parte de la población para cumplir las disposiciones de bioseguridad dispuestas por el gobierno; la sobrepoblación en algunas regiones del país, particularmente Lima donde se estima que habitan más de 10 millones de personas; las zonas y barrios marginales con servicios básicos de luz, agua y alcantarillado deficientes o simplemente inexistentes; entre otras circunstancias.

La estrategia general establecida por el gobierno le dio inicialmente especial énfasis a la preservación de la vida y salud de la población sobre cualquier otra consideración; sin embargo, ante los claros efectos que sobre la economía nacional y de la población se fueron presentando y agudizando, se fue reajustando la estrategia tomando medidas para que de manera gradual se vayan recuperando los índices macroeconómicos, la producción y la di-

námica socioeconómica general de la población, previsiones que a octubre del 2020 vienen reactivando, lenta pero positivamente, la economía general del país.

Las medidas y acciones preventivas para afrontar la emergencia se establecieron en diferentes ámbitos, particularmente en el de salud, económico, y educativo, entre otros.⁶⁹

En el Ámbito de Salud el Gobierno planteó una estrategia integral para hacer frente a la pandemia del coronavirus. Ya desde fines de enero se establecían disposiciones en previsión a la eventual llegada del COVID-19 a territorio nacional. Es así que con Resolución Ministerial N° 039-2020-MINSA del 31 de enero de 2020 se aprueba el Documento Técnico “Plan Nacional de Preparación y Respuesta frente al riesgo de introducción del Coronavirus”,⁷⁰ para que los sistemas de vigilancia, contención y respuesta sean fortalecidos para enfrentar el COVID-19 en el país; un plan de aplicación en todo el sector salud, en todos sus niveles de gobierno, así como en el Seguro Social de Salud del Perú-EsSalud, Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales, establecimientos de salud privados y otros prestadores que brindan atención sanitaria en todo el país, teniendo como finalidad el reducir el impacto sanitario, social y económico ante el riesgo de introducción del COVID-19. El día 6 de marzo el Presidente de la República confirmaba oficialmente en una conferencia de prensa el primer caso positivo (paciente cero) por COVID-19 en territorio peruano y disponía la activación inmediata del plan en mención.

Siendo responsabilidad del Estado reducir el impacto negativo ante la existencia de situaciones de riesgo elevado para la salud y la vida de los pobladores, así como mejorar las condiciones sanitarias, la calidad de vida de su población y adoptar acciones destinadas a prevenir situaciones y hechos que conlleven a la configuración de éstas, ante la existencia del COVID-19 el Gobierno declara, con Decreto Supremo N° 008-2020-SA del 11 de marzo 2020,⁷¹ la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, plazo que se ha venido ampliando al no haberse dado aún las condiciones para levantar este estado de emergencia.

Este Decreto Supremo dispone medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 en puertos, aeropuertos y puestos de entrada terrestres; centros educativos; espacios públicos y privados; medios de transporte; y centros laborales.

La norma incluye medidas sanitarias necesarias para evitar la propagación del COVID-19 con personas que ingresan al país por vía aérea, marítima o terrestre, incluido un estricto control migratorio, particularmente con toda persona que ingresa al territorio nacional proveniente de países con antecedentes epidemiológicos que deben sujetarse a un periodo de aislamiento domiciliario por catorce (14) días. Las entidades públicas y privadas

69 <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2020/09/Principales-medidas-adoptadas-por-el-gobierno-peruano.pdf>

70 <http://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/04/1087786/rm-039-2020-minsa.pdf>

71 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-en-emergencia-sanitaria-a-nivel-decreto-supremo-n-008-2020-sa-1863981-2/>



Difusión de medidas preventivas para mitigar propagación del COVID-19

encargadas de brindar el servicio educativo, en todos sus niveles, postergan o suspenden sus actividades hasta nuevo aviso. Las actividades o eventos que implican la concentración de personas en espacios cerrados o abiertos que ofrezcan mayores riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 también debían ser postergadas o canceladas; esto incluye establecimientos comerciales y mercados que deben ceñirse a estrictos protocolos de bioseguridad y aforo para su atención. Los medios de transporte público y privado también debían guardar las normas de bioseguridad establecidas. Por último, los centros laborales públicos y privados también debían adoptar medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación, estableciendo normas de asistencia, teletrabajo, bioseguridad, entre otras.

Ese mismo día, con Decreto de Urgencia N° 025-2020,⁷² se dictan medidas urgentes y excepcionales destinadas a reforzar el Sistema de Vigilancia y Respuesta Sanitaria frente al COVID-19 en el territorio nacional. Este Decreto de Urgencia serviría más adelante de referencia para otras normas que fueron formuladas a lo largo de la crisis, citando particularmente lo que indica su Artículo 2. (Rectoría del Ministerio de Salud), el cual a la letra dice “2.1. El Ministerio de Salud, en cumplimiento de su función rectora, es el encargado de planificar, dictar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar todas las acciones orientadas a la prevención, protección y control de la enfermedad producida por el COVID-19, con todas las instituciones públicas y privadas, personas jurídicas y naturales que se encuentren en el territorio nacional, conforme a las disposiciones de la Autoridad Sanitaria Nacional; 2.2. El Ministerio de Salud, en el ámbito de su competencia, articula y dispone las acciones

⁷² <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/dictan-medidas-urgentes-y-excepcionales-destinadas-a-reforza-decreto-de-urgencia-n-025-2020-1863981-1/>

necesarias con la Sanidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, el Instituto Nacional de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, el Seguro Social de Salud (EsSalud); así como con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Superintendencia Nacional de Migraciones, la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. – CORPAC, y cualquier otra entidad pública o privada, para que adopten las medidas preventivas y de control correspondientes; y 2.3 El Ministerio de Salud, mediante resolución de su titular, aprueba las disposiciones complementarias necesarias para la aplicación e implementación de lo establecido en el presente artículo”.

Con la finalidad de optimizar la articulación y oportunidad de aplicación de los esfuerzos en el sistema de salud, con Resolución Ministerial 155-2020-MINSA de fecha 31 de marzo del 2020,⁷³ el Ministerio de Salud crea el Comando de Operaciones de carácter temporal, más conocido como “Comando COVID”, que se encargaría de implementar, ejecutar, controlar y evaluar el proceso de atención a nivel nacional de los casos de COVID-19. Está integrado por especialistas, de reconocida capacidad y experiencia, con un representante del Ministro de Salud, quien lo preside y representantes de la Dirección General de Operaciones en Salud del Ministerio de Salud, un representante de EsSalud, de la Sanidad de las Fuerzas Armadas, de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú y de la Asociación de Clínicas Particulares del Perú. La norma en mención establece las competencias, funciones y responsabilidades de este Comando de Operaciones. Estos Comandos COVID se establecerían, también, a nivel Regional para efectos de coordinación de acciones y articular esfuerzos para el logro de los objetivos impuestos. Cabe resaltar que la decisión de reajustar la organización con estos “Comando COVID”, fue gravitante para fortalecer el sistema nacional de salud y hacer frente a la pandemia con mayor eficacia.

Pensando en el bienestar del personal de todo el sistema nacional de salud, el Ministerio de Salud, con Resolución Ministerial N° 180-2020-MINSA del 6 de abril de 2020, aprueba la “Guía Técnica para el Cuidado de la Salud Mental del Personal de la Salud en el contexto del Covid-19”,⁷⁴ con la finalidad de contribuir a reducir el impacto en la salud mental del personal que brinda atención a las personas con sospecha o con diagnóstico de infección por COVID-19 en las instituciones prestadoras de servicios de salud a nivel nacional.

Otras medidas complementarias se dictan a través de las resoluciones ministeriales N° 182-2020-MINSA del 7 de abril 2020⁷⁵ – “Lineamientos para el cuidado integral de salud en el primer nivel de atención”, que establece acciones para reforzar el cuidado integral de la salud con un enfoque de derechos humanos e interculturalidad en el primer nivel de atención para el COVID-19, y la Resolución Ministerial N° 183-2020-MINSA del 8 de abril 2020⁷⁶ – “Directiva para el seguimiento integral de los casos de COVID-19” que define los procesos,

73 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574779/resolucion-ministerial-n-155-2020-minsa.PDF>

74 <http://www.travimus.com/sites/default/files/2020-05/180-2020-MINSA%20Salud%20Mental.pdf>

75 <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/473217-182-2020-minsa>

76 <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/473230-183-2020-minsa>

procedimientos, aplicaciones tecnológicas de captura de datos y acceso a la información, para realizar el seguimiento en tiempo real de los casos sospechosos y confirmados en todo el país.

Con Decreto de Urgencia N° 037-2020 del 12 de abril de 2020,⁷⁷ se establecen acciones complementarias para el sector salud, como la ampliación para otorgar el seguro de vida para todo el personal de la salud que trabaja en los centros de salud para atender la pandemia; contratación de personal bajo el sistema de contratación administrativa de servicios para la Unidad Ejecutora “Hospital Emergencia Ate Vitarte”; creación del Servicio Covid Especial-Servicer, en el cual pueden participar los profesionales de la salud peruanos y extranjeros; la adquisición y distribución de mascarillas; transporte del personal de los establecimientos de salud para la atención de la emergencia, entre otros. Asimismo, se aprobó el pago de una bonificación extraordinaria de 720 soles para el personal de la salud.

La inmovilización social obligatoria incluía a aquellos ciudadanos que habían sido diagnosticados con el COVID-19 y debido a ello se hacía ineludiblemente necesario, mantenerlos aislados a fin de interrumpir la cadena de contagio; por ello, mediante el Decreto Supremo N° 068-2020-PCM, publicado el 14 de abril de 2020,⁷⁸ el Poder Ejecutivo constituyó el Grupo de Trabajo denominado “Te Cuido Perú”, de carácter multisectorial, liderado por el Ministerio de Defensa, con el objeto de brindar vigilancia y asistencia a las personas afectadas con el COVID-19, a sus familiares y contactos, con el fin de aislarlos y romper la cadena de contagio en el país. La creación de este grupo es una medida complementaria al aislamiento domiciliario obligatorio que rige en el marco del Estado de Emergencia Nacional, con el fin de romper la cadena de contagio, lo cual permite que el Ministerio de Salud pueda enfocarse en el tratamiento de pacientes intermedios y críticos con COVID-19, que se encuentren hospitalizados y en las Unidades de Cuidados Intensivos-UCI, que corresponden al 15% del total de pacientes.

Con la Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA del 14 de abril de 2020 – Documento Técnico “Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de personas afectadas por COVID-19 en el Perú”⁷⁹ se determinan los criterios técnicos y procedimientos para tratar adecuadamente a las personas con COVID-19; dicho documento técnico ha sido revisado y reajustado en el tiempo en base a experiencias y lecciones aprendidas recogidas a lo largo de la crisis.

Asimismo, con diversas normas, que se han actualizado permanentemente, se dispuso la conformación de Equipos Humanitarios de Recojo de Cadáveres (EHRC)⁸⁰ en todo el país, con el fin de tratar dignamente a los fallecidos o sospechosos de morir por COVID-19.

Una de las principales preocupaciones del Gobierno era la urgente necesidad de incrementar la oferta hospitalaria, así como el equipo, insumos y material médico necesario para atender al eventual número de pacientes que serían afectados por el COVID-19; para ello,

77 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/582223/DU_037-2020.pdf

78 <https://www.gob.pe/institucion/mindef/campa%C3%B1as/974-te-cuido-peru>

79 <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/473575-193-2020-minsa>

80 <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/470738-171-2020-minsa>

el Gobierno autorizó⁸¹ la transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020 para financiar el fortalecimiento de las acciones de prevención, control, vigilancia y respuesta sanitaria ante la introducción de la enfermedad causada por un nuevo coronavirus; asimismo, se autoriza, excepcionalmente, durante el año fiscal 2020, al Ministerio de Salud, a realizar transferencias financieras a favor de las unidades ejecutoras de salud de los pliegos Gobiernos Regionales, para la contratación de servicios necesarios para garantizar la continuidad de los servicios de salud, así como a realizar la prestación de servicios complementarios; también se autorizó, de manera excepcional, para que con cargo a su presupuesto institucional, pueda realizar contrataciones a favor de los establecimientos de salud del Ministerio de Salud, sus Organismos Públicos adscritos y los establecimientos de salud de los Gobiernos Regionales, que coadyuve a la protección de la salud de la población y minimizar el impacto sanitario de situaciones de afectación a ésta.

Se asignaron recursos para el acondicionamiento de la Villa Panamericana, donde se ubicarían un número importante de camas hospitalarias; mediante el Servicio Covid Especial-Servicer se captó un número importante de profesionales y técnicos de la salud que fueron direccionados a diferentes lugares del país; se adquirieron y distribuyeron equipos de protección personal (EPP), mascarillas reutilizables y pruebas moleculares y rápidas para ser utilizadas por funcionarios de diferentes entidades públicas, Fuerzas Armadas y Policiales y población vulnerable en general.

El número de camas hospitalarias a nivel nacional que al inicio de la crisis llegaba a alrededor de 3,000 se incrementó al 16 de setiembre⁸² del 2020 a 19,270 camas y las camas UCI (Unidad de Cuidados Intensivos) con ventiladores que al inicio de la crisis eran alrededor de 100 se incrementó al 31 de octubre del 2020 a 1,526 camas UCI.⁸³

Al inicio de la pandemia y debido al impacto que ocasionó, se contaba con escasas pruebas moleculares disponibles, así como laboratorios para procesarlas; al 1 de octubre del 2020⁸⁴ existe un stock en distribución y respaldo y 49 laboratorios para el proceso de pruebas de tipo molecular a nivel nacional.

Con relación a los ventiladores mecánicos, el país enfrentó el inicio de la crisis con apenas 100 equipos; en los últimos meses se ha incrementado el número de estos con una importante inversión del sector salud, así como el aporte de las Fuerzas Armadas, instituciones académicas,⁸⁵ la empresa privada⁸⁶ y donaciones del extranjero como la recibida de los Es-

81 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/565408/decreto-de-urgencia-n-025-2020.pdf>

82 <https://dsn.pe/coronavirus-aumenta-numero-de-camas-disponibles-en-hospitales-del-peru/>

83 https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp

84 <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/ministra-mazzetti-tenemos-un-stock-de-seguridad-de-200-000-pruebas-moleculares>

85 <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-respira-peru-dona-2000-ventiladores-mecanicos-para-ayudar-a-pacientes-810639.aspx>

86 <https://www.confiep.org.pe/cronologia-fondo-de-emergencia/>

tados Unidos de América⁸⁷ y la República Popular China, entre otros,⁸⁸ con lo cual se ha logrado cubrir la totalidad de camas UCI disponibles con este tipo de equipos.

El oxígeno medicinal también fue uno de los insumos básicos que escasearon al inicio de la emergencia sanitaria nacional. Es así como con Decreto de Urgencia N° 066-2020 de fecha 4 de junio 2020,⁸⁹ se dicta medidas extraordinarias para incrementar la producción y el acceso a sistemas de oxígeno medicinal para el tratamiento del coronavirus y reforzar la respuesta sanitaria, en el marco del estado de emergencia nacional por el COVID-19. El objetivo inmediato del Ministerio de Salud⁹⁰ fue el de garantizar el abastecimiento de las 25 regiones con el traslado de oxígeno desde las zonas superavitarias hacia las deficitarias. Se adquirieron nuevas plantas y recuperado las que se encontraban fuera de servicio, además de incorporar las donaciones privadas. El Ministerio de Salud estableció en coordinación con las Fuerzas Armadas puentes aéreos hacia las ciudades que padecían una mayor demanda de oxígeno debido al incremento de los pacientes del COVID-19 en estado crítico. Asimismo, se instalaron once plantas para la producción de oxígeno medicinal en los hospitales de Loreto, San Martín, Huánuco, Lambayeque, La Libertad, Áncash y Tacna y se previó la adquisición de otras 38 plantas generadoras de oxígeno para cubrir los requerimientos a nivel nacional.

Los pueblos indígenas u originarios recibieron una especial atención por parte del Gobierno. Habiendo el Congreso de la República delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1489⁹¹ de fecha 9 de mayo 2020, con el objeto de establecer medidas extraordinarias y urgentes dirigidas a brindar atención a los pueblos indígenas u originarios, a fin de que el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, implemente las acciones necesarias para la atención de esta población vulnerable durante la emergencia sanitaria nacional. Alineada con este Decreto Legislativo, el Ministerio de Salud aprueba con Resolución Ministerial N° 308-2020-MINSA⁹² del 22 de mayo 2020, el Plan de intervención para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia del COVID-19.

La crisis sanitaria nacional, el confinamiento prolongado, los problemas económicos, sociales y laborales, la desinformación que circula por redes sociales y otros medios de co-

87 <https://pe.usembassy.gov/es/estados-unidos-dona-250-ventiladores-al-peru-para-responder-al-covid-19/#:~:text=Estados%20Unidos%20dona%20250%20ventiladores%20al%20Per%20C3%BA%20para%20responder%20al%20COVID%2D19,-P%20C3%A1gina%20Inicial%207C%20Noticias&text=El%20Gobierno%20de%20los%20Estados,lucha%20contra%20el%20COVID%2D19.>

88 <https://rpp.pe/peru/actualidad/peru-pasa-de-100-a-casi-2-000-ventiladores-mecanicos-para-covid-19-en-4-meses-de-emergencia-noticia-1278236>

89 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-dicta-medidas-extraordinarias-para-i-decreto-de-urgencia-no-066-2020-1867300-1/>

90 <https://elperuano.pe/noticia-minsa-informa-sobre-disponibilidad-oxigeno-medicinal-los-hospitales-del-pais-99343.aspx>

91 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-acciones-para-la-proteccion-decreto-legislativo-n-1489-1866212-1/>

92 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/729061/RM_308-2020-MINSA.PDF

municación insensibles o mal intencionados, y el estrés que todas estas situaciones traen consigo, afectan la salud mental y física de la población en general. Para mitigar los efectos negativos de lo enunciado anteriormente, se dispuso mediante la Resolución Ministerial N° 350-2020-MINSA del 1 de junio 2020,⁹³ la aprobación de la Directiva sanitaria que establece medidas para la reincorporación progresiva de la actividad física y de recreación en espacios públicos. Estas medidas se complementaron con lo normado en la Resolución Ministerial N° 363-2020-MINSA de fecha 5 de junio 2020⁹⁴ que aprobó el Plan de Salud Mental que tiene por finalidad el promover el bienestar de la población mediante la promoción del autocuidado y cuidado mutuo para la mitigación del impacto de la pandemia y la atención en salud mental a la población.

Una importante iniciativa del gobierno para brindar protección a la población más vulnerable al COVID-19 en zonas de alto riesgo, como son las personas mayores de 60 años y/o con problemas de comorbilidad, fue la denominada Operación Territorial de Ayuda para el Tratamiento y Aislamiento frente al COVID-19, más conocida como “Operación TAYTA”.⁹⁵ Esta operación se inició el 1 de junio del 2020 y forma parte de una nueva etapa para mitigar los casos positivos de COVID-19 que viene acompañado con la activación de las postas, centros de salud y la vigilancia sanitaria casa por casa. La operación TAYTA es ejecutada por el Ministerio de Salud, a través de equipos de respuesta rápida integrados por médicos, enfermeras y técnicos de salud; así como por los Ministerios de Defensa y del Interior, mediante personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, respectivamente. Las intervenciones se coordinan con los gobiernos regionales y locales para llegar a las zonas donde se encuentra la población objetivo. En una segunda fase, se están realizando mega operaciones, como las llevadas a cabo en Arequipa, Apurímac y La Libertad, así como Pímentel, Chimbote, Máncora, Comas y Villa El Salvador, entre otros, en el mes de octubre, habiéndose realizado hasta esa fecha alrededor de 300 intervenciones desde el 1 de junio. El resultado supera las 250 mil personas vulnerables atendidas, con un 30% aproximado de casos positivos.

Otra preocupación importante del Gobierno es la de contar oportunamente con una vacuna que pueda prevenir y combatir la pandemia. Para ello, se ha conformado la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de realizar el seguimiento de las acciones a cargo de las entidades competentes para el desarrollo, producción, adquisición, donación y distribución de las vacunas y/o tratamientos contra el COVID-19 creada mediante la Resolución Suprema N° 079-2020-RE del 11 de agosto del 2020.⁹⁶ Para facilitar este proceso, el Gobierno dicta con Decreto de Urgencia N° 110-2020 de fecha 10 de setiembre 2020⁹⁷ medidas extraordinarias en materia económica financiera para facilitar y garantizar la adquisición, conservación y distribución de vacunas contra la COVID-19.

93 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/770522/RM_350.pdf

94 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/804253/RM_363-2020-MINSA.PDF

95 <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-conoce-es-operacion-tayta-a-quienes-y-que-regiones-atien-de-805297.aspx>

96 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1227075/RS_N_079-2020-RE.pdf

97 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-dicta-medidas-extraordinarias-para-f-decreto-de-urgencia-n-110-2020-1884114-1/>

A pesar de todo este marco legal, así como el compromiso y arduo trabajo desarrollado por el personal del sector salud, las primeras semanas y meses, después de declarada la emergencia sanitaria nacional, fueron de gran incertidumbre, desorden y desazón, debido básicamente al deficiente estado en que se encontraba el sistema nacional de salud al inicio de la crisis por la escasez de personal médico profesional, auxiliar, insumos y medicamentos; deficiencias en la capacidad instalada de los hospitales y centros de salud y la falta de equipo médico en general, situación que hizo colapsar al mismo por el elevado número de pacientes que se incrementó rápidamente, situación que ha ido mejorando gradualmente pero sigue siendo frágil ante la posibilidad de presentarse un rebrote que vuelva a poner a prueba al sistema.

Plan Económico del Perú frente al COVID-19



El Perú ha implementado el mayor Plan Económico frente al COVID-19 en América Latina para reducir el impacto en la salud de los ciudadanos y brindar apoyo a los hogares y empresas.

En el Ámbito Económico, la economía peruana viene siendo afectada por el deterioro de la economía internacional y la propagación del COVID-19 en el territorio nacional.

De acuerdo con el portal WEB (página electrónica/digital) del Ministerio de Economía y Finanzas,⁹⁸ “el Perú ha implementado el mayor plan económico frente al COVID-19 en América Latina para reducir el impacto en la salud de los ciudadanos y brindar apoyo a los hogares y empresas”.

Al 31 de octubre del 2020, las medidas equivalen a 138,768 mil millones de soles, de los cuales 32,2 mil millones corresponden a gasto público.

En la Etapa de Contención se han invertido 51,235 millones de soles en medidas para mitigar la emergencia. Estas medidas incluyeron el fortalecimiento de los servicios de salud para contener el impacto del COVID-19, el apoyo económico a los hogares más vulnerables y medidas orientadas a brindar alivio tributario a las empresas.

Con relación a la atención de la emergencia y fortalecimiento de los servicios de salud, se tomaron diversas acciones que incluyeron, entre otras,⁹⁹ la adquisición de vehículos e insumos médicos destinados a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al COVID-19; la creación de una red soporte para el adulto mayor; el otorgamiento de un

⁹⁸ <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/>

⁹⁹ <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/emergencia.html>

bono extraordinario para el personal de la salud y asistencial que realiza servicios de alerta y respuesta, en el marco de la emergencia; la contratación de laboratorios públicos o privados para la toma de muestras a domicilio; acciones de bioseguridad, acondicionamiento y habilitación de espacios físicos en los establecimientos de salud para fortalecer la provisión de salud por COVID-19; la adquisición de pruebas de detección del COVID-19 y sistematización al diagnóstico; la adecuación de la Villa Panamericana y adquisición e instalación de hospitales provisionales, así como del Centro de Alto Rendimiento de Sur Punta Rocas para alojar al personal de salud que realiza el procesamiento de muestras de COVID-19; la conformación de equipos de respuesta rápida en unidades de salud de Gobiernos Regionales y las Direcciones de Redes de Salud Integrada de Lima Metropolitana; el financiamiento de los servicios funerarios (cremación y/o inhumación) de quienes hayan fallecido con sospecha o diagnóstico confirmado de COVID-19; la contratación de personal destinado a la prevención, control, diagnóstico y tratamiento del COVID-19, por parte de los Gobiernos Regionales, que incluía un equipo de seguimiento clínico y equipos humanitarios de recojo de cadáveres; contrataciones que garantizaran la provisión de oxígeno medicinal, la implementación de acciones para la atención de los pueblos indígenas; transferencias a Gobiernos locales y regionales para medidas sanitarias en mercados de abastos que permitan regular el funcionamiento de mercados, así como para implementar espacios temporales destinados al comercio; acciones que permitan garantizar el orden interno, con asignación de recursos a favor del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa; el traslado de los bienes de ayuda humanitaria a cargo del Instituto Nacional de Defensa Civil a requerimiento del Ministerio de Salud; la repatriación, alojamiento y alimentación temporal de connacionales; medidas de bioseguridad en centro penitenciarios; adquisición de equipamiento de protección personal a favor del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Instituto Nacional Penitenciario-INPE, Ministerio de Justicia, Intendencia Nacional de Bomberos, y del Sistema Metropolitano de la Solidaridad para atender la emergencia producida por COVID-19; bono extraordinario de S/ 720 al personal penitenciario, policial y militar y el financiamiento del seguro de vida.

En lo referente al apoyo económico a los hogares más vulnerables, las medidas incluyeron el subsidio extraordinario a hogares en situación de pobreza, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que beneficiaría a 2,7 millones de hogares con bono de S/760 (dos bonos de S/380); un subsidio extraordinario a hogares con trabajadores independientes, a cargo del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (dos bonos de S/ 380), lo cual beneficiaría a 780 mil hogares; subsidio de S/760 a familias rurales en situación de pobreza o pobreza extrema, que beneficiaría a 1,1 millón de hogares con un bono directo de una sola entrega, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; subsidio de S/760 a hogares vulnerables; personas en condición de pobreza; beneficiarios de programas sociales, hogares con personas que no se encuentren en planilla, hogares que no hayan recibido los bonos anteriores, y se excluye a los hogares con ingresos altos, para ello se creó el Registro Nacional para medidas COVID-19; la implementación de mercados itinerantes y temporales para trasladar los productos del campo a las zonas urbanas y urbano-rurales y así generar condiciones óptimas para el abastecimiento de los productos de primera necesidad; además, se aprobaron medidas

para fraccionar pagos de servicios públicos de saneamiento y telecomunicaciones (DU N° 035-2020¹⁰⁰ y DU N° 036-2020¹⁰¹); adquisición de tabletas (equipos electrónicos portátiles similares a una computadora) para Instituciones Educativas Públicas (colegios y universidades públicas), tanto para estudiantes como para profesores.

Con relación a los retiros de fondos de las AFP (administradoras de fondos de pensiones) y ONP (oficina de normalización previsional), el Gobierno autorizó el retiro extraordinario de AFP de hasta S/2,000 para los trabajadores que en los últimos 6 meses no estaban en planilla. La medida estaba dirigida para respaldar a personas en situación de desempleo que pertenecían al sector formal, además permitiría beneficiar a 3,77 millones de peruanos, de los cuales se calcula que, al menos 1,4 millones de personas podrían retirar el 100% de sus fondos; asimismo, se autorizó el retiro extraordinario de las AFP de hasta S/2,000 para trabajadores en suspensión perfecta de labores y trabajadores que ganen menos de S/2,400, entre otros. La ONP reconocerá los tres meses de aportes de los pensionistas que se encuentran próximos a jubilarse.

Para brindar alivio tributario a las empresas, se tomaron medidas relacionadas a Subsidio de 35% a la planilla de las empresas para los trabajadores que tienen sueldo de hasta S/1500. El subsidio a la planilla permitiría apoyar a 265,391 empresas.

Al 31 de octubre del 2020, en la Etapa de Reactivación se están invirtiendo 87,532 millones de soles, tomándose las siguientes medidas para poner al Perú nuevamente en marcha:

Para el soporte a la economía en este proceso de recuperación,¹⁰² se ha creado el Fondo de Apoyo Empresarial para Mypes (FAE-Mype), el mismo que servirá para garantizar créditos de capital de trabajo para las micro y pequeñas empresas (Mypes) de todos los sectores productivos, con plazos de 3 años y un período de gracia de hasta 12 meses, canalizados a través de las entidades del sistema financiero y las cooperativas de ahorro y crédito (COOPAC); para tal fin, cuenta con S/800 millones que le permiten entregar líneas de crédito hasta por S/4000 millones, con coberturas de crédito individual de hasta 98%, otorgadas por COFIDE (banco de desarrollo del Perú, antes Corporación Financiera de Desarrollo), quien es el administrador del Fondo por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para el sector turismo, se ha creado el Fondo de Apoyo Empresarial FAE-Turismo, que tiene como objeto garantizar los créditos para capital de trabajo de las Mypes (micro y pequeñas empresas) que realizan actividades de establecimientos de hospedaje, transporte interprovincial terrestre de pasajeros y turístico, agencias de viajes y turismo, restaurantes, actividades de esparcimiento, organización de congresos, convenciones y eventos, guiado turístico, producción y comercialización de artesanías.

100 <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/467720-035-2020>

101 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-establece-medidas-complementarias-pa-decreto-de-urgencia-no-036-2020-1865482-2/>

102 <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/soportecadenaspago.html>

Para los pequeños productores agrarios se ha creado el Fondo de Apoyo Empresarial FAE-Agro, con el objetivo de promover el financiamiento de los pequeños productores agrarios, a través de créditos para capital de trabajo, a efecto de garantizar la campaña agrícola 2020-2021, incidiendo en el abastecimiento de alimentos a nivel nacional.

Por otro lado, las empresas de factoring (herramienta financiera, que le permite a las empresas tener un financiamiento generado a través de las facturas por un servicio brindado o vendido) podrán acceder a los créditos y garantías del Fondo Crecer, para permitirles que puedan atender los requerimientos de capital de trabajo de las Mipymes (micro, pequeña y mediana empresa), otorgándoles liquidez inmediata para continuar con sus actividades, pagar planillas o adquirir insumos.

Por último, ha creado mediante Decreto Legislativo N° 1455, modificado con el Decreto Legislativo N° 1457 y ampliado con el Decreto Legislativo N° 1485,¹⁰³ el Programa de Garantías del Gobierno Nacional “Reactiva Perú”, que tiene como objetivo dar una respuesta rápida y efectiva a las necesidades de liquidez que enfrentan las empresas ante el impacto del COVID-19; el Programa busca asegurar la continuidad en la cadena de pagos, otorgando garantías a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas a fin de que puedan acceder a créditos de capital de trabajo, y puedan cumplir de esta manera con sus obligaciones de corto plazo con sus trabajadores y proveedores de bienes y servicios.

Con relación a las medidas de apoyo y soporte a la economía, el Gobierno lanzó el plan “Arranca Perú”¹⁰⁴ que incluye una serie de inversiones para generar trabajo en cuatro sectores claves de la economía: transportes, vivienda, agricultura y trabajo.

En su primera etapa (Arranca Perú I), se realizaron intervenciones en materia educativa para financiar la evaluación de riesgo de la infraestructura educativa, el reemplazo de cercos perimétricos, contratación de servicios de acondicionamiento de agua y desagüe, e inversiones en materia de adquisición, transporte y entrega de mobiliario escolar y equipamiento.

Se realizaron intervenciones para financiar la ejecución de inversiones de vías urbanas, planeamiento urbano y rural, conservación y ampliación de las áreas verdes y ornato público, saneamiento urbano y rural.

También se realizaron intervenciones para financiar la ejecución de inversiones de la función agropecuaria, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Otras acciones realizadas en esta primera etapa fueron la contratación temporal de personal en materia de inversiones, núcleos ejecutores e intervenciones en cultura; el otorgamiento

103 <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ampliacion-del-monto-maxi-decreto-legislativo-n-1485-1866210-3>

104 <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/soporteapoyoeconomia.html>

del Bono Familiar Habitacional a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; entre otras.

En la segunda etapa (Arranca Perú II), se transfieren recursos a las entidades de los gobiernos nacional, regionales y locales para inversiones en materia de infraestructura de vías y equipamiento urbanos, drenaje pluvial y saneamiento urbano y rural, entre otros. Asimismo, se financia la ejecución de proyectos de inversión de saneamiento urbano, mediante transferencias financieras a favor de Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento-EPS. Para ello se transfirieron recursos al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Otras medidas de apoyo y soporte a la economía se dieron para el alivio tributario, medidas para impulsar la inversión pública y privada, compras a la micro y pequeñas empresas, entre otras.

Las medidas de contención adoptadas, tanto a nivel nacional como en el resto del mundo, se mostraron relativamente efectivas en el control de la epidemia, pero tuvieron un impacto negativo sobre la actividad económica global y sobre diversos grupos sociales, con una incidencia especial en determinados sectores de la población, motivo por el cual era necesario comenzar la recuperación social y económica y, por ello, se estimó prioritario abordar la transición hacia una reanudación de actividades que incorpore las precauciones y medidas de protección necesarias para prevenir los contagios y minimizar el riesgo de un repunte de la enfermedad que pueda poner en riesgo la adecuada respuesta de los servicios sanitarios y, con ello, la salud y el bienestar del conjunto de la sociedad. Por ello, se conformó el “Grupo de Trabajo Multisectorial para la reanudación de las actividades económicas”¹⁰⁵ con el objeto de analizar las medidas y propuestas para la reactivación económica del país, así como elaborar una estrategia para la reanudación progresiva de las actividades económicas. El mencionado Grupo de Trabajo Multisectorial elaboró una estrategia de reanudación de actividades de 4 fases, la cual se puso en ejecución en el mes de mayo del 2020,¹⁰⁶ manteniendo los protocolos de salud establecidos por el Ministerio de Salud.

Con relación a esta reanudación gradual de actividades,¹⁰⁷ en la Fase I se han habilitado actividades en el área de minería e industrial agropecuaria, pesca industrial, industria metal mecánica, entre otras.

En el área de construcción, se han reactivado proyectos del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), proyectos de la Autoridad para la Reconstrucción con cambios, proyectos del sector transporte y comunicaciones, obras de saneamiento, actividades de infraestructura agraria como riego, mantenimiento, rehabilitación de drenes, entre otros, inmobiliarios priorizados y otras industrias y servicios conexos a la construcción.

105 Resolución Ministerial N° 144-2020-EF/15

106 Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, fecha 2 de mayo 2020

107 <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/reinicio.html>

— DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO —

El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

10 **NORMAS LEGALES** Domingo 3 de mayo de 2020 /  **El Peruano**

Decreto Supremo que aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19

DECRETO SUPREMO

N° 080-2020-PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, y se dictaron medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19;

elnacional.pe

Reanudación gradual de actividades.

En lo referente a servicios, turismo y comercio, se autorizó a restaurantes y afines para entrega a domicilio (con propia logística del establecimiento y protocolo de seguridad y recojo en local); la apertura de hoteles categorizados y transporte turístico para actividades esenciales; servicios vinculados a telecomunicaciones; servicios complementarios a la agricultura; servicios notariales; servicios de mantenimiento de equipo relacionado a edificaciones y hogares (bombas, termas, ascensores, gasfitería, electricista, carpintería); la comercialización de productos agrarios y el comercio electrónico de bienes para el hogar y afines; entre otros.

En la Fase II, se amplían las actividades en minería; se autoriza la elaboración de alimentos preparados para animal, vinos, otras bebidas alcohólicas y tabaco, la fabricación de calzado, actividades de impresión y actividades de servicios relacionadas con la impresión, venta, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas, servicios profesionales, científicos y técnicos (Actividades jurídicas, actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditoría; asesoramiento en materia de impuestos, actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico, investigación y desarrollo experimental en el campo de las ciencias sociales y las humanidades, actividades veterinarias), servicio de Comunicaciones (Actividades de telecomunicaciones alámbricas, actividades de telecomunicaciones inalámbricas, actividades de telecomunicaciones por satélite, actividades postales, actividades de mensajería, suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y saneamiento, servicios de transporte de pasajeros por carretera interprovincial; servicios de transporte interprovincial privado para las actividades autorizadas de la fase 1 y fase 2 y transporte de carga por tubería, entre otros.

En la fase III, se han reanudado todas las actividades correspondientes al Sector Energía y Minas no comprendidas en las Fases 1 y 2; todas las actividades correspondientes al Sector

Agrario no comprendidas en las Fases 1 y 2, proyectos en general; otros productos metálicos diversos; tiendas en general; restaurantes y servicios afines, excepto bares; servicios de transporte terrestre de personas en los ámbitos nacional, regional y provincial: transporte aéreo (sólo vuelos nacionales); entre otros.

A partir del 05 de octubre se activó parcialmente la Fase IV, autorizando vuelos internacionales, previo cumplimiento de protocolos de seguridad, abriéndose 25 rutas desde y hacia el Perú, incluidos todos los destinos en América, aspecto que es importante si se tiene en consideración que el 81% de los turistas que en el año 2019 llegaron al Perú fueron de estos países;¹⁰⁸ además se aprobó la ampliación del aforo al 60% en las tiendas y al 50% en restaurantes y servicios afines. Servicios de transporte marítimo de pasajeros (con aforo al 50% y sin incluir el transporte turístico). Asimismo, se han autorizado los servicios de transporte de pasajeros y carga por vías de navegación interiores por ríos y lagos (con aforo al 50%); los servicios de agencia de viajes y operadores turísticos; otros servicios de arte, entretenimiento y esparcimiento (en destinos sanitarios y con aforo al 60%) y otros servicios (con aforo al 50%) como actividades de clubes y asociaciones deportivas (actividades individuales o en parejas realizadas al aire libre), pesca deportiva y deportes náuticos, así como su gestión de reservas y actividades de apoyo y actividades de guías de montaña.

En síntesis, la economía peruana, como la de la mayoría de los países del mundo, viene sintiendo el impacto de la pandemia.¹⁰⁹ La mayor caída de la actividad productiva en nuestro país, sumado a un mayor grado de informalidad en la economía, explica en gran parte la mayor caída del empleo en Perú frente a sus pares de Latinoamérica.¹¹⁰ De acuerdo a la información de la planilla electrónica de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el empleo formal total a nivel nacional disminuyó 7,8 por ciento en julio respecto al mismo periodo del año anterior principalmente por la caída del empleo formal privado de 10,6 por ciento. Terminado el periodo de confinamiento, el proceso de reapertura se viene realizando gradualmente acompañado de programas de estímulo fiscal y monetario. No obstante, se espera que recién se recuperen los niveles de actividad que se tuvo el año pasado hacia mediados de 2022. Asimismo, para este año se estima una caída anual del PBI de 12,7 por ciento. En 2021 la recuperación se consolidaría al sumarse la restauración de la confianza y las mejores condiciones del mercado laboral y de la demanda global. En lo referente a empleo, se espera una recuperación en el segundo semestre hasta alcanzar los niveles de 2019 en el primer trimestre de 2021. La inversión pública caería en 19 por ciento en 2020 por la paralización de actividades, que incluyó al sector construcción. Para el 2021 se espera un crecimiento de 11 por ciento explicado por las obras de reconstrucción, proyectos de infraestructura, la reanudación de obras paralizadas, entre otros. Con las medidas tomadas por el gobierno, así como la apertura y normalización de las actividades, se espera una importante recuperación para el 2021.

108 <https://elcomercio.pe/economia/peru/el-impacto-de-abrir-nuevas-rutas-al-extranjero-que-dicen-los-especialistas-sobre-el-anuncio-noticia/>

109 <https://www.ulima.edu.pe/entrevista/pedro-grados-smith-29-04-2020#:~:text=%C2%BFCu%C3%A1l%20ser%C3%A1%20el%20impacto%20sobre,quince%20a%20veinte%20por%20ciento.>

110 Perspectivas Macroeconómicas y Acciones de Política Monetaria, Julio Velarde, Presidente Banco Central de Reserva del Perú, Octubre de 2020

En el Ámbito Social, a partir de la declaración de la Emergencia Sanitaria a Nivel Nacional y el Estado de Emergencia Nacional, el país tomó diversas medidas para mitigar el impacto de los principales afectados por esta crisis, particularmente de aquellos que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza, trabajadores informales, los pueblos indígenas u originarios, personas que viven en condiciones precarias, adultos mayores y mujeres y niños en condición de vulnerabilidad.

Muchas de las iniciativas y disposiciones descritas en los ámbitos de salud y económicos, fueron orientados hacia la población en general y en particular a los más vulnerables. En salud, por ejemplo, se dictaron medidas para fortalecer los sistemas de vigilancia, contención y respuesta del sector para mejorar las condiciones sanitarias y la calidad de vida de su población. Como ya fue mencionado anteriormente, se lanzó el programa “Te Cuido Perú” para brindar vigilancia, asistencia y soporte emocional a las personas afectadas con el COVID-19, a sus familiares y contactos, para contener y mitigar los efectos del virus y romper la cadena de contagio en el país; se conformaron Equipos Humanitarios de Recojo de Cadáveres (EHRC) en todo el país, para tratar dignamente a los fallecidos o sospechosos de morir por COVID-19; y se puso en marcha la “Operación TAYTA” destinada a atender en sus viviendas a las poblaciones más vulnerables, como los mayores de 60 años con enfermedades crónicas que agravan su condición de salud si se contagian, recibiendo tratamiento médico gratuito temprano y medicación preventiva, además de cumplir con el aislamiento sanitario en sus domicilios, brindándoles apoyo alimentario por 15 días para garantizar que no abandonen su domicilio durante el periodo que dura el aislamiento.

En lo económico, las medidas incluyeron subsidios extraordinarios a hogares en situación de pobreza, un subsidio extraordinario a hogares con trabajadores independientes, subsidio a familias rurales en situación de pobreza o pobreza extrema, y un subsidio de S/760 a hogares vulnerables, personas en condición de pobreza, beneficiarios de programas sociales, hogares con personas que no se encuentren en planilla y hogares que no hayan recibido los bonos anteriores.

Se implementaron, también, mercados itinerantes y temporales para trasladar los productos del campo a las zonas urbanas y urbano-rurales y así generar condiciones óptimas para el abastecimiento de los productos de primera necesidad y evitar aglomeraciones en los distritos con mayor población.

Asimismo, el Gobierno autorizó el retiro extraordinario de las AFP (administradoras de fondos de pensiones) de hasta 2,000 soles para los trabajadores que en los últimos 6 meses no estaban en planilla y para trabajadores en suspensión perfecta de labores y trabajadores que



Subsidio a hogares más vulnerables.

ganen menos de 2,400 soles, entre otros. Por otro lado, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) reconocerá los tres meses de aportes de los pensionistas que se encuentran próximos a jubilarse, ello en pleno contexto de la medida aprobada por el gobierno para que se aplique la suspensión perfecta de labores.¹¹¹

Organizaciones internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹¹² han brindado apoyo social a través de diferentes ministerios. Es el caso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el PNUD está apoyando a través del Proyecto Especial Bicentenario y Voluntarios ONU, con más de 12 mil voluntarios para monitorear telefónicamente la salud física y mental de 450 mil personas de la tercera edad y con discapacidades que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Además, un grupo de 200 voluntarios recibe llamadas acerca del subsidio de 380 soles, para resolver dudas y orientar a los beneficiarios; con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se está trabajando en la prevención de la violencia basada en género durante la cuarentena, a través de productos de comunicación para medios masivos (radio y televisión) y la reedición de la cartilla “No estás sola” que ofrece información sobre los recursos a los que puede acceder una mujer víctima de violencia en estas circunstancias.

Por último y por ello no menos importante, el Gobierno ha dispuesto una intensa campaña de información alentando a la población a mantener las medidas biosanitarias recomendadas por las autoridades de salud como son el lavado de manos, el uso de mascarillas y práctica del distanciamiento social.

En el Ámbito de Educación, las primeras medidas no se hicieron esperar y el Gobierno decretó la suspensión de clases presenciales en los centros educativos del país, iniciándose clases por modalidad virtual, con las limitaciones que esto ocasiona debido básicamente a la falta de acceso a servicios de internet en los lugares más alejados del país o a la falta del equipamiento adecuado. Esta situación se mitigará eventualmente con la adquisición de 1´056,430 dispositivos electrónicos (tabletas) que forman parte de la estrategia de cierre de brecha digital; los equipos ya se están repartiendo a estudiantes de instituciones educativas focalizadas de zonas rurales y urbanas de los quintiles 1 y 2 de pobreza, que cursen desde cuarto de primaria hasta quinto de secundaria.

Se estableció la plataforma “Aprendo en Casa”,¹¹³ una estrategia educativa a distancia, de libre acceso y sin costo que propone experiencias de aprendizaje alineadas al currículo nacional para que los alumnos puedan seguir aprendiendo desde sus hogares, usando diversos canales de comunicación como internet, radio y televisión y dirigido a todos los niveles y modalidades educativas del país, como son inicial, primaria, secundaria, básica especial (Programa de Intervención Temprana (Prite) y Centros de Educación Básica Especial (Cebe)) y básica alternativa.

111 <https://larepublica.pe/economia/2020/04/13/mef-onp-reconocera-tres-meses-de-aportes-de-trabajadores-proximos-a-jubilarse/>

112 <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/coronavirus.html>

113 <https://aprendoencasa.pe/#/>



Adquisición y entrega de tabletas.

En las tabletas antes mencionadas, se ha pre cargado el gestor de contenidos de “Aprendo en Casa” desarrollado por el Minedu que incluye material pedagógico para aprender con o sin conectividad, aplicaciones para estimular el desarrollo de la comunicación en lenguas originarias, así como aplicaciones que facilitan el aprendizaje a estudiantes con necesidades educativas especiales, entre otros recursos.

La medida de suspender las clases en todo el sistema educativo nacional se tomó básicamente para evitar entre los niños y jóvenes el contagio y la propagación del virus a sus familiares, particularmente los más vulnerables, en sus respectivos hogares; por otro lado, aunque no existe suficiente evidencia científica al respecto, algunos estudios sugieren que los niños pueden ser, potencialmente, importantes impulsores de la propagación del COVID-19 en la población general.¹¹⁴

Medidas tomadas en otros Ámbitos

El Gobierno ha tomado medidas de mitigación y reactivación en todos los ámbitos del quehacer nacional, ya que esta situación de crisis no solo ha afectado la salud de la población y la economía del país, sino a todo el Estado en su conjunto. Por ello, las acciones para poner al Perú nuevamente en marcha se han materializado con medidas de apoyo y soporte a diferentes actividades en materia agropecuaria, pesca, minería, turismo, entre otras.

La **actividad agropecuaria**, por ejemplo, está siendo afectada gravemente debido básicamente a que se prevé menores cosechas en el segundo semestre del 2020, la incertidumbre en los

¹¹⁴ <https://www.telesurtv.net/news/coronavirus-ninos-jovenes-vulnerables-contagios-pandemia-20200805-0057.html>

mercados para comerciar los productos y problemas con la infraestructura de riego, entre otras circunstancias. Para mitigar las consecuencias negativas de esta situación, con Decreto de Urgencia N° 041-2020 del 18 de abril del 2020,¹¹⁵ se establecieron medidas extraordinarias, para promover la reactivación de la economía en el Sector Agricultura y Riego mediante la intervención de Núcleos Ejecutores y así asegurar la continuidad y mantenimiento de la actividad agraria, al igual que garantizar el abastecimiento de alimentos en todo el país. **El sector pesquero** mantiene una de las actividades esenciales del país, al ser el Perú uno de los principales productores de harina de pescado y exportación de especies marinas del mundo. El sector cayó durante la época de pandemia, aunque descensos también se registran desde varios meses previos por altas variaciones del sector. Pese a todo, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) proyecta que la pesca crecería 9,5% este año. La primera temporada de pesca capturó el 96% de la meta, según Produce.¹¹⁶ Sin embargo, los pescadores artesanales y acuicultores también han sido seriamente afectados, por lo que el Gobierno, con Decreto de Urgencia N° 036-2020 de fecha 10 de abril del 2020, establece créditos para otorgarles capital de trabajo a nivel nacional en el marco del Programa de Créditos por Emergencia Nacional (COVID-19) del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES).¹¹⁷

Otras medidas incluyen la aprobación del Plan Arranca Perú¹¹⁸ mediante el cual se viene efectuando una importante inversión en sectores como transportes y comunicaciones, vivienda y trabajo, entre otros.

Sector Defensa: Participación del Ministerio de Defensa (MINDEF), Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) y de las Instituciones Armadas (IIAA) en el marco de la emergencia sanitaria nacional.

La participación del Sector Defensa a lo largo de esta crisis ha sido fundamental para apoyar las acciones y lograr los objetivos que el Gobierno se trazó para hacer frente al estado de emergencia y emergencia sanitaria nacional dispuesta desde el mes de marzo del 2020.

Luego de que la Organización Mundial de la Salud declarara al COVID-19 como una pandemia, el Ejecutivo dispone el estado de emergencia nacional mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, en el cual se contempla la restricción del 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 nacional, así como la limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas y el cierre temporal de las fronteras, entre otras medidas.

Asimismo, el Decreto Supremo antes mencionado disponía la intervención de la Policía Nacional del Perú con el apoyo de las Fuerzas Armadas, a fin de garantizar la implementación de las medidas dispuestas en el mismo.

115 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/605435/DU041_2020.pdf

116 <https://www.ipe.org.pe/portal/hasta-30-000-empleos-se-perdieron-en-sector-pesca/>

117 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/581842/DU036_2020.pdf

118 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/704986-070-2020>



Apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional del Perú.

Por otra parte, con Decreto Supremo 008-2020-SA, se declara la emergencia sanitaria nacional, estableciéndose medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus, situación en la cual las Fuerzas Armadas también tendrían un papel preponderante que cumplir.

La Constitución Política del Perú¹¹⁹ en su artículo 165° norma que “Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137° de la Constitución (régimen de excepción)”; asimismo, el artículo 171° dispone que “las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley”. Cabe resaltar que el rol estratégico primordial y fundamental que impone la Constitución a las Fuerzas Armadas es y será siempre el defender a la Nación, tanto en el frente externo como interno, en base a las hipótesis de guerra, conflicto y luchas, teniendo siempre en cuenta los riesgos y amenazas presentes; en adición cumple otros roles como el participar en el desarrollo nacional, participar en el sistema nacional de gestión de riesgo de desastres, participar en el orden interno y participar en la política exterior, particularmente en operaciones de mantenimiento de la paz convocadas por las Naciones Unidas donde el Perú tiene una importante presencia.

Estos artículos de la Constitución Política del Perú, el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se complementan con el Decreto Legislativo N° 1095 y su reglamento, que establecen reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las

119 <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

Fuerzas Armadas en el territorio nacional, dando el marco legal correspondiente para la intervención de nuestras Fuerzas Armadas en esta crisis.

De acuerdo a lo señalado líneas atrás, las normas emitidas por el Gobierno establecieron que las Fuerzas Armadas desempeñen funciones en apoyo a la Policía Nacional del Perú, relativas al aislamiento social obligatorio, realizando verificaciones e intervenciones de las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarios para comprobar y en su caso impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades no permitidas, entre otras tareas dispuestas en el Decreto Supremo que declara el estado de emergencia nacional.

En este escenario, y con la finalidad de contar con los efectivos necesarios para cumplir con las tareas asignadas, con Decreto Supremo N° 004-2020-DE de fecha 27 de marzo del 2020,¹²⁰ se autoriza al Ejército del Perú a efectuar el Llamamiento Extraordinario de la Reserva Orgánica perteneciente a las últimas clases, licenciados en los años 2018, 2019 y febrero 2020, para completar los efectivos requeridos y prestar servicio en el Activo, en el marco del Estado de Emergencia Nacional por el coronavirus (COVID-19).

Además de participar en el control del orden interno apoyando a la Policía Nacional del Perú en su labor constitucional, las Fuerzas Armadas, poniendo en relieve su compromiso para con la ciudadanía y en particular con la población más vulnerable, han estado también presentes en diversas actividades orientadas a llevar alivio, seguridad, bienestar y esperanza a la población. En este marco, el Poder Ejecutivo constituye, a través del Decreto Supremo N° 068-2020-PCM, un Grupo de Trabajo denominado “Te Cuido Perú”, de carácter multisectorial, liderado por el Ministerio de Defensa, con el objeto de brindar vigilancia y asistencia a las personas afectadas con el COVID-19 y a las personas que habitan con ellas en sus domicilios durante la fase de aislamiento social obligatorio.

Para el adecuado desarrollo de sus funciones, el grupo de trabajo cuenta con SIETE (07) equipos de trabajo; una plataforma digital que permite la geolocalización de los afectados y sus familias, así como obtener data actualizada de los contagiados y su seguimiento; el equipo de detección, integrado por 250 Equipos de Respuesta Rápida (ERR), con personal del Ministerio de Salud, del Seguro Social de Salud - EsSalud, de la Dirección de Redes Integradas de Salud y de las Direcciones Regionales de Salud, con el apoyo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; el equipo de seguimiento médico y soporte emocional que realiza el seguimiento clínico del infectado y su familia para evaluar el desarrollo de la enfermedad y brinda soporte emocional para acompañar el aislamiento; el equipo de aislamiento con la función de inmovilizar al infectado y su familia durante 15 días, en la Villa Panamericana o en otros lugares que sean implementados tanto en Lima o en las diferentes regiones a nivel nacional; el equipo de apoyo alimentario que se encarga de proveer de víveres a las familias aisladas en sus domicilios las 24 horas, para un periodo de 15 días; el equipo de vigilancia que garantiza que los afectados y sus familiares que han sido inmovilizados en sus domicilios cumplan con el aislamiento las 24 horas del día; y el equipo de tratamiento de fallecidos

120 <https://www.gob.pe/institucion/mindef/normas-legales/462810-004-2020-de>



Operación “Tayta”.

que sigue el protocolo establecido por el Ministerio de Salud para los fallecidos fuera del hospital o clínica, con el apoyo de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Otra iniciativa importante orientada a recaudar fondos para llevar ayuda a familias en situación de pobreza y pobreza extrema para que puedan sostenerse durante el aislamiento social obligatorio establecido como medida para evitar la propagación del COVID-19, fue la llevada a cabo en alianza estratégica entre el Ministerio de Defensa, la organización Cáritas del Perú y América Televisión – Canal N, quienes lanzaron en el mes de mayo del 2020 la campaña de donación “Ayúdanos a ayudar”.¹²¹ En esta campaña, las Fuerzas Armadas apoyaron en el embolsado de los kits de víveres y la distribución casa por casa para no generar aglomeraciones y cumplir con el distanciamiento social.

El 01 de junio del 2020 se inicia la operación “Tayta” (operación Territorial de Ayuda para el Tratamiento y Aislamiento frente al COVID-19),¹²² implementada como parte del programa “Te Cuido Perú”, cuyo fin es detectar infectados con COVID-19 para aislarlos y romper la cadena de contagio en el país. Esta estrategia multisectorial está destinada a atender en sus viviendas a las poblaciones más vulnerables, como los mayores de 60 años, y personas con enfermedades crónicas que agravan su condición de salud si se contagian.

Es ejecutada por el Ministerio de Salud, a través de equipos de respuesta rápida integrados por médicos, enfermeras y técnicos de salud, así como por los Ministerios de Defensa y del

121 <https://www.gob.pe/institucion/mindef/campa%C3%B1as/933-ayudanos-a-ayudar>

122 <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-conoce-es-operacion-tayta-a-quienes-y-que-regiones-atende-805297.aspx>

Interior, mediante personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, respectivamente. Las intervenciones se coordinan con los gobiernos regionales y locales para llegar a las zonas donde se encuentra la población objetivo.

Hasta el 31 de octubre del 2020, se habían realizado más de 300 operaciones Tayta en aproximadamente 330 distritos del país, con más de 250,000 personas en situación de vulnerabilidad beneficiadas. Todas ellas recibieron tratamiento médico gratuito temprano y medicación preventiva, además de cumplir con el aislamiento sanitario en sus domicilios; asimismo, para garantizar que no abandonen su domicilio, se les brindó apoyo alimentario para 15 días, periodo que dura el aislamiento.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el ámbito de su competencia y al encontrarse en el más alto nivel de planeamiento estratégico militar y conducción de operaciones y acciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas, tuvo la delicada tarea de formular las directivas pertinentes que coadyuvarían a contribuir con las disposiciones asignadas por el Gobierno. Es así como el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas activa a sus Comandos Operacionales y Zonas de Seguridad Nacional a nivel nacional, emitiendo importantes directivas con las acciones necesarias para coadyuvar al esfuerzo en el que todo el Estado peruano está empeñado.

En este marco, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas formula, con fecha 01 de abril del 2020, una primera directiva denominada “Venceremos”, que norma el planeamiento, preparación, coordinación y conducción del proceso de aislamiento social obligatorio por la emergencia sanitaria originada por el coronavirus, con la finalidad de asegurar la efectiva participación de las Fuerzas Armadas, en cumplimiento a las acciones y medidas dispuestas por el gobierno, así como el trabajo coordinado en apoyo a la Policía Nacional del Perú, a efectos de que estos últimos concentren su accionar en el control del orden público en el territorio nacional, para reducir el régimen de expansión del COVID-19 en el país.

Para ello fue fundamental establecer las acciones concertadas necesarias para el cumplimiento de la finalidad de la directiva en mención. Estas funciones incluyeron el resguardo y control de la población para el cumplimiento del aislamiento domiciliario obligatorio, tarea ejecutada a través de los Comandos Operacionales y Especiales, las Direcciones Territoriales Policiales y Frentes Policiales, respectivamente, quienes tendrían que disponer coordinadamente las medidas necesarias para la seguridad de los puntos de control y áreas de patrullaje, así como aquellas de orden interno incluidas en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, considerando el estricto cumplimiento de lo normado en el Decreto Legislativo N° 1095 y su reglamento, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.

Con fecha 20 de abril de 2020, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas formula una segunda directiva para normar el planeamiento, preparación, coordinación y conducción del proceso de inmovilización social obligatoria para brindar vigilancia y asistencia a las personas afectadas por el COVID-19 (Programa “Te Cuido Perú” antes mencionado),

asegurando la efectiva participación de las Fuerzas Armadas, para brindar vigilancia y asistencia a las personas afectadas con el COVID-19 y a las personas que habitan con ellas en sus domicilios durante la fase de Aislamiento Obligatorio y la participación en el manejo de cadáveres por COVID-19 a nivel nacional.

La mencionada directiva dispone que las Fuerzas Armadas aseguren el aislamiento domiciliario obligatorio, tarea que sería ejecutada a través de los Comandos Operacionales y Especiales en coordinación con representantes del Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, EsSalud, Centro de Control y Prevención de Enfermedades, Superintendencia Nacional de Migraciones, Secretaría de Gobierno Digital, Instituto de Defensa Civil, Superintendencia Nacional de Salud, Fuerza Aérea del Perú, Marina de Guerra del Perú y Ejército del Perú, quienes dispondrían coordinadamente las medidas necesarias para contar con una plataforma digital encargada de la geolocalización de las personas y su entorno directo, así como los demás instrumentos o estructuras funcionales que le permitieran el seguimiento clínico, vigilancia, monitoreo, entre otras medidas que coadyuven a cumplir con la finalidad de la directiva; asimismo se dispone la coordinación con las autoridades regionales y locales para planificar, coordinar, conducir, implementar y supervisar las acciones que se realicen para garantizar la vigilancia, el apoyo de la asistencia sanitaria y alimentaria, así como el recojo y traslado de cadáveres, cada uno en su respectivo ámbito de responsabilidad. Esta directiva destaca el nombramiento del Ministerio de Defensa para liderar el Grupo de trabajo del programa “Te Cuido Perú”.

Es importante enfatizar que nuestras fuerzas operativas no han descuidado las tareas que venían desarrollando antes de esta crisis. Las Unidades mantienen su presencia y operaciones en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en el Putumayo, frontera con Colombia y en Madre de Dios combatiendo la minería ilegal, entre otras tareas que vienen cumpliendo en el ámbito de responsabilidad del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Las Instituciones Armadas también han cumplido un rol invaluable a lo largo de esta crisis. Cada una de ellas, empleando el profesionalismo que caracteriza a su personal y la capacidad instalada de sus Unidades y Dependencias, ha contribuido con el proceso de mitigación de los efectos de la pandemia. La Marina de Guerra implementó un hospital de contingencia COVID-19 para tratamiento del coronavirus, así como la fabricación de ventiladores mecánicos aprobados por el Ministerio de Salud para las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) de EsSalud. Asimismo, ha reparado un número importante de respiradores que se encontraban inoperativos. El Buque de la Armada Peruana (BAP) Tacna, buque logístico de la Marina de Guerra, produce agua procesada y embolsada con su planta potabilizadora de osmosis inversa de agua salada para ser entregada en las zonas más vulnerables y las aeronaves de la Fuerza Aeronaval transporta personal especializado e insumos médicos a diferentes regiones del país.

El Ejército desplegó fuerzas para el control de fronteras con los países vecinos y ha hecho el llamamiento extraordinario de la Reserva Orgánica para completar efectivos y prestar servicio activo. Asimismo, está produciendo su ya conocido “Pan Bicentenario” para ser

repartido en las comunidades más necesitadas. Se realizaron trabajos en apoyo con personal de tropa al Ministerio de Salud-MINSA para la habilitación de 2,352 dormitorios de las torres 3, 4, 5, 6 y 7 en la Villa Panamericana en Villa El Salvador; asimismo la participación del Ejército del Perú también ha estado presente en el apoyo proporcionado al Instituto Nacional de Defensa Civil INDECI, con el armado de 38,803 bolsas/canastas de víveres y el traslado e instalación de un total de 254 carpas para la población migrante hacia el interior del país, población vulnerable a quienes el Ejército apoyó en coordinación con los alcaldes con víveres y desayunos; además, una participación activa en apoyo al MINSA y EsSalud en atención de llamadas a la línea 113 del Call Center, con 120 alumnas de la Escuela Técnica del Ejército, con la finalidad de orientar a la población sobre los protocolos existentes ante el COVID-19, explicando las medidas de prevención que contribuyan a evitar la propagación de esta enfermedad y en el reporte de casos sospechosos. Sus medios de transporte terrestre y aéreo han apoyado el movimiento de civiles, profesionales de la salud y material de primera necesidad a diferentes partes del territorio nacional.

La Fuerza Aérea viene realizando vuelos de apoyo para el traslado de profesionales de la salud, medicamentos, equipo médico y de protección. Asimismo, evacuaciones aeromédicas y vuelos de ayuda humanitaria a todas las regiones del país. Por otro lado, ha desarrollado una cámara de aislamiento intrahospitalaria para el traslado de pacientes infectados. También ha reparado ventiladores mecánicos para diversas Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) a nivel nacional.

Como corolario a la participación de nuestras Fuerzas Armadas en esta situación de crisis nacional, debemos decir que la tarea no ha sido fácil. El personal de las Fuerzas Armadas es tan vulnerable a este virus como lo es cualquier ciudadano de a pie. Está en permanente contacto con la población y a pesar de todas las medidas de seguridad tomadas por los comandos institucionales, hay un número importante de oficiales, técnicos, suboficiales y personal de servicio militar que ha sido contagiado. También tenemos que lamentar el fallecimiento de miembros de estas Instituciones, motivo por el cual, desde estas líneas, les rendimos un póstumo y sentido homenaje.

Nuestras Fuerzas Armadas están actuando con firmeza y absoluto compromiso para cumplir con las tareas que se les ha encomendado. Han puesto a disposición del país todas sus capacidades militares en apoyo principalmente de la comunidad y la eficacia de su participación es el resultado de la disciplina, capacitación y entrenamiento que les permite hacer frente a diferentes tipos de amenazas en condiciones difíciles y diversos escenarios. La vocación de servicio y amor a la Patria que las caracteriza, asegura su permanencia en total apoyo al Estado hasta que esta situación de emergencia nacional se haya superado.

Articulación entre las entidades del sector público y privado del Estado

La Articulación Intergubernamental es la forma de desarrollar las relaciones intergubernamentales, en base al establecimiento de canales o sinergias interinstitucionales entre las diversas instancias, en y de los diversos niveles de gobierno, que gestionan las políticas

públicas, buscando un fin común en el marco del papel del Estado.¹²³

En tal sentido, el Gobierno, a través de la Resolución Ministerial N° 083-2020-PCM de fecha 12 de marzo del 2020,¹²⁴ conforma el Grupo de Trabajo denominado “Comisión Multisectorial de Alto Nivel” con el objeto de conducir las labores de coordinación y articulación orientadas a la prevención, protección y control del COVID-19 de las entidades competentes, proponiendo lineamientos, acciones y actividades que ayuden afrontar la crisis producida por esta pandemia.

Se dispuso que esta Comisión esté presidida por el Presidente del Consejo de Ministros e integrado por los Ministros de las carteras con competencia directa en la problemática (Salud, Defensa, Interior, Comercio Exterior y Turismo, Economía y Finanzas, Educación), así como el/la Presidente Ejecutivo del Seguro Social de Salud, el/la Superintendente Nacional de la Superintendencia Nacional de Migraciones, el/la Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil y un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

Se establecieron las siguientes funciones para este Grupo de Trabajo:

- a. Conducir la coordinación y articulación de las acciones de prevención, protección y control del Coronavirus (COVID-19) a cargo de las diversas entidades con competencias en la materia.
- b. Proponer acciones y actividades orientadas a la prevención, protección y control del Coronavirus (COVID-19) y efectuar su seguimiento.
- c. Proponer lineamientos de difusión de la evolución y medidas que se adopten frente a la pandemia del Coronavirus (COVID-19).
- d. Proponer las acciones y medidas que coadyuven al cumplimiento del objeto del Grupo de Trabajo.

Esta Comisión se ha venido reuniendo periódicamente y recomendado diferentes acciones que se han reflejado en normas que el Gobierno ha promulgado en los últimos meses.

Asimismo, los Ministerios y Gobiernos Regionales comprometidos con la lucha contra el COVID-19 y la mitigación de la pandemia ocasionada por el mismo, vienen proporcionando, a través de sus Centros de Operaciones de Emergencia Sectoriales y Regionales, información oficial sobre el avance de las acciones y actividades relacionadas a la exposición y mitigación del riesgo de la pandemia, de tal manera que permite mantener actualizada la información a nivel nacional de cómo se vienen desarrollando las medidas de prevención y seguridad en todos los sectores.

En lo particular, el Ministerio de Salud (MINSA), como ente rector del Sistema Nacional de Salud, tiene como objetivo estratégico “Prevenir, vigilar, controlar y reducir el impacto de

123 https://sgp.pcm.gob.pe/web/images/EVMOD_Castaneda.pdf

124 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566041/RM_N_083-2020-PCM.pdf

las enfermedades, daños y condiciones que afectan la salud de la población, con énfasis en las prioridades nacionales”,¹²⁵ motivo por el cual articula todas las actividades en relación con la reducción de propagación de la pandemia del COVID-19. Mediante la integración de EsSalud, el servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales y del sistema de salud privado, se ha logrado incrementar la capacidad de respuesta del sistema de salud a nivel nacional, permitiendo incrementar significativamente el número de camas UCI, contar con más equipos, insumos y personal médico capacitado, logrando así un mejor control del personal infectado como la asistencia rápida del personal de alto riesgo.

Asimismo, con el Ministerio de Economía y Finanzas, realiza las coordinaciones para la transferencia de recursos, con la finalidad de reforzar los sistemas de prevención, control de vigilancia y respuesta sanitaria, así como canalizar recursos hacia el primer nivel de atención como parte de un cambio de modelo que permitirá brindar un mejor servicio de salud tanto para el combate de la pandemia por COVID-19 como para el tratamiento de las diferentes afecciones que afectan a la población.

Por otro lado, también realiza las coordinaciones para la transferencia de bienes donados, como ventiladores mecánicos, camas hospitalarias, oxígeno, entre otros, por parte de la empresa privada para el fortalecimiento de su capacidad de respuesta frente a la pandemia.

El Ministerio de Economía y Finanzas, como organismo encargado del planeamiento y ejecución de la política económica para optimizar la actividad económica del Estado Peruano, articula sus actividades con los ministerios a través de la transferencia presupuestal para la atención de sus necesidades que comprende todas las medidas de atención inmediata a la emergencia en los diferentes ámbitos, particularmente el de salud, así como medidas de soporte económico para hogares y empresas afectadas por la emergencia nacional ocasionada por el COVID-19. Asimismo, coordina con los sectores públicos y privados la reactivación económica, que comprende las medidas de apoyo a los sectores productivos y empresas el cual se está desarrollando de forma progresiva.

El Ministerio del Interior, es la entidad responsable de articular las acciones de los diferentes organismos de su competencia, tanto públicas como privadas, a fin de mantener el control del orden interno que le corresponde por mandato constitucional; coordina con la Superintendencia Nacional de Migraciones el control de personas que ingresa y sale por las fronteras, estableciendo los protocolos de bioseguridad adecuados para evitar la propagación del virus en territorio nacional.

Asimismo, el Ministerio del Interior, en el marco del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, articula con diferentes entidades del Estado las acciones y protocolos a seguir durante este estado de emergencia nacional. Con el Ministerio de Salud, los protocolos de bioseguridad correspondientes; con el Ministerio de Defensa el apoyo a la Policía Nacional del Perú en el control del orden interno; con los municipios para el control o la suspensión de las activida-

125 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1199035/resolucion-ministerial-n-546-2020-minsa.pdf>

des o eventos que impliquen la concentración de personas en espacios cerrados o abiertos que ofrezcan mayores riesgos para la transmisión del COVID-19; con las empresas públicas y privadas para la realización de actividades que coadyuven a la mitigación de los efectos de la pandemia; con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para la realización de operaciones para el retorno por vía terrestre de las personas que vuelven a sus localidades de origen y que se encuentren en condición de vulnerabilidad frente al COVID19, entre otros.

El Ministerio de Defensa viene trabajando con el Ministerio del Interior apoyando a la Policía Nacional del Perú en el control del orden interno, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y a lo normado en el Decreto Legislativo N° 1095 y su reglamento, con respeto irrestricto a los derechos humanos.

También, como ya ha sido mencionado anteriormente, realiza acciones concertadas y de manera articulada con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Seguro Integral de Salud y los Gobiernos Regionales y Locales, en el programa de carácter multisectorial “Te Cuido Perú”, que tiene por objeto brindar vigilancia y asistencia a las personas afectadas con el COVID-19, como medida complementaria al aislamiento domiciliario obligatorio con la finalidad de romper la cadena de contagio.

En resumen, la articulación y coordinación entre las entidades públicas y privadas del Estado, ha sido fundamental para lograr los objetivos trazados por el Gobierno para controlar esta pandemia, a pesar de los obstáculos, de diferente índole, que se presentaron en las primeras semanas de iniciada la crisis nacional.

El escenario nacional está aún lleno de incertidumbre y con variables y factores externos sobre los que, normalmente, no se tiene control, lo que hace particularmente sensible la situación general del país. Sin duda nos esperan días difíciles frente a los cuales se requiere el absoluto compromiso y acciones decididas de parte de todos los peruanos, que nos lleven de manera gradual a reactivar la economía y recuperar los niveles de producción nacional. Es una realidad que las primeras semanas y meses fueron difíciles, de tensión y frustración, debido básicamente a la precariedad y deficiencias de la estructura del Estado en general; sin embargo, las acciones tomadas por el gobierno y el compromiso que fue adquiriendo progresivamente la sociedad en su conjunto, han logrado que de una manera gradual la situación del país haya mejorado, aunque aún queda mucho por hacer. El Perú ha vivido diferentes momentos de inseguridad y frustración y a pesar de las circunstancias y adversidad, siempre ha salido adelante. Esta experiencia ha puesto en evidencia la fragilidad estructural que tiene el Estado peruano, lo cual constituye una gran oportunidad y desafío para el nivel político para realizar profundas reformas y los cambios que sean necesarios que nos permitirá retomar el rumbo del desarrollo.



Capítulo III

EJERCICIO DE PLANEAMIENTO CONJUNTO PARA AFRONTAR UNA AMENAZA DEL TIPO PANDEMIA, EN EL MARCO DE UNA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL: EN BÚSQUEDA DE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL

“Recordar siempre el peligro cuando estás a salvo y el caos en tiempos de orden, permanece atento al peligro y al caos mientras no tengan todavía forma y evítalos antes de que se presenten; ésta es la mejor estrategia de todas”.

Sun Tzu (El arte de la guerra)

Estrategia, una palabra que se pronuncia fácilmente, pero que tiene un significado tan profundo como su propia definición. La palabra estrategia¹²⁶ proviene del griego *strategía*, compuesto por *stratos* (“ejército”) y *agein* (“conductor”, “guía”) Es decir que desde su origen mismo contiene un significado vinculado con la planeación, la táctica, la toma de ventajas sobre el adversario. Definiciones de estrategia podemos encontrar muchas: “planificación de algo que se propone un individuo o grupo”;¹²⁷ “puente que hay entre las políticas o los objetivos más altos y las tácticas o acciones concretas para llegar a la meta”;¹²⁸ “plan que especifica una serie de pasos o de conceptos nucleares que tienen como fin la consecución de un determinado objetivo”;¹²⁹ “procedimiento dispuesto para la toma de decisiones y/o para accionar frente a un determinado escenario, buscando alcanzar uno o varios objetivos previamente definidos”;¹³⁰ “la determinación de las metas y objetivos de largo plazo de una empresa, la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para llevar a cabo esas metas”.¹³¹

El mundo ha tenido grandes estrategias que han destacado por su ingenio, liderazgo, capacidad y habilidad clave para la toma de decisiones. El filósofo y estratega militar de la antigua

126 <https://definicion.de/estrategia/>

127 <https://es.wikipedia.org/wiki/Estrategia>

128 <https://gestion.pensemos.com/estrategia-que-es-y-las-herramientas-para-crearla>

129 <https://definicion.mx/estrategia/>

130 <https://economipedia.com/definiciones/estrategia.html>

131 <http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/2014-oct-caceres.pdf>

China Sun Tzu¹³² (544 A.C.); Julio César y el apogeo del imperio romano; Napoleón y sus golpes de efecto en la Europa revolucionaria;¹³³ Rommel y sus duelos con Montgomery en el norte de África; John D. Rockefeller al frente de su imperio petrolero; Henry Ford y su grupo automotriz; Michael Porter, profesor de la Escuela de Negocios de Harvard;¹³⁴ cada uno de ellos un genio en sus respectivos ámbitos.

Las estrategias pueden clasificarse de acuerdo con distintos criterios, como puede ser su área de aplicación (estrategias militares, empresariales, publicitarias, deportivas, etc.), su posicionamiento frente al adversario (estrategias ofensivas, defensivas, mixtas) o bien su área de aplicación en un proceso determinado (estrategias generales y específicas).¹³⁵ Asimismo, pueden ser aplicadas en todo ámbito del quehacer humano, como económico, político, educativo, militar, salud, entre otros.

Se colige de lo expuesto, que el objetivo de una estrategia es poner a nuestro favor las condiciones más favorables, juzgando el momento preciso para atacar o retirarse, siempre evaluando correctamente los límites del combate. Cabe mencionar que una pandemia es una amenaza “invisible”, atípica, y que, a diferencia de un enemigo convencional, ésta no tiene voluntad propia ni capacidad de organizarse, planear o concebir una estrategia.

En la situación particular de esta pandemia originada por el COVID-19 que viene afectando al mundo en su totalidad, diferentes organismos internacionales, así como cada país en el planeta, han establecido diversas estrategias para enfrentar esta crisis que no es solo sanitaria, sino que viene causando estragos en la economía, educación y en el bienestar general de la sociedad en su conjunto. El Perú no ha sido ajeno a esta realidad y por ello el Gobierno ha tomado, también, una serie de medidas para enfrentar la actual situación de crisis.

La Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, como Institución académica líder en la generación de pensamiento conjunto, siendo consecuente con la situación de crisis que viene afectando al mundo en general y al Perú en lo particular, dispuso la ejecución de un ejercicio de planeamiento conjunto a ser desarrollado por los Oficiales Alumnos del XV Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto, con la finalidad de formular posteriormente, en base a esta experiencia y a sus lecciones aprendidas, una aproximación, desarrollada desde el punto de vista esencialmente académico, de estrategia integral para hacer frente a una amenaza tipo pandemia en un escenario de emergencia sanitaria nacional. Este trabajo se ha desarrollado considerando la libertad de cátedra que como institución académica permite que los docentes y estudiantes de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas puedan aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el conocimiento que nos lleve a formular y proponer una aproximación doctrinaria que contribuya con los esfuerzos que el Perú y en particular nuestras Fuerzas Armadas están desplegando para enfrentar a este enemigo invisible que viene afectando a nuestro país.

132 https://es.wikipedia.org/wiki/Sun_Tzu

133 https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2018/02/24/grandes-estrategas/0003_201802G24P13993.htm

134 <http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/2014-oct-caceres.pdf>

135 <https://concepto.de/estrategia/>

Para la preparación y ejecución del ejercicio, se tuvo en consideración la normatividad de las principales organizaciones internacionales de las cuales el Perú es miembro, los principales dispositivos legales que considera la actual legislación peruana sobre Seguridad y Defensa Nacional, así como la doctrina y manuales de planeamiento conjunto vigentes, información que se presenta a continuación y que sirvió de insumo y sustento para la formulación de la documentación académica del ejercicio en mención.

Organizaciones Internacionales

El Perú, como todos los países del planeta, vive en un mundo globalizado en donde existe una interdependencia entre todas las naciones desde el punto de vista económico, político, tecnológico, social y cultural, situación que conlleva, en determinadas circunstancias, a que sutiles o ligeros cambios en las condiciones normales de un sistema tan dinámico como la globalización, pueda producir grandes variaciones en el comportamiento del sistema a mediano o largo plazo. Estos cambios, sus consecuencias y características, podrían caer, en el caso de esta pandemia, dentro del concepto de la denominada “teoría del caos”,¹³⁶ al seguir la expansión del coronavirus una dinámica determinista y caótica o no lineal, tal como establece esta teoría; una pequeña variación en los inicios de la enfermedad hizo impredecible su comportamiento y desencadenó la pandemia mundial.

Pero regresando al tema de la globalización, existen determinados organismos internacionales de los cuales el Perú es miembro activo y por lo tanto está sujeto a los estatutos, resoluciones u otras normas establecidas por los mismos, pero manteniendo la soberanía que se ejerce a través de las instituciones del Estado sin influencias, mandatos o consignas de otros Estados, organizaciones o de cualquier elemento ajeno. Soberano significa tener ese poder absoluto de decisión perpetuo, supremo, sin límites, no divisible e imprescriptible.¹³⁷

El Perú es miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Alianza del Pacífico y miembro pleno del Grupo Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros organismos e iniciativas internacionales y regionales. Estas membresías le permiten al Perú tener acceso a múltiples fuentes de financiamiento, recursos e información que contribuyen al crecimiento, desarrollo y competitividad sostenida del país. En esta o cualquier otra situación de crisis ocasionada por una pandemia, el Estado peruano debe explotar al máximo los beneficios, servicios y productos que le permitan mitigar los efectos producidos en un escenario como éste.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), por ejemplo, es el organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) especializado en gestionar políticas de prevención, promoción e intervención a nivel mundial en la salud, definida en su Constitución como un Estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o

136 https://tendencias21.levante-emv.com/el-aleteo-de-una-mariposa-en-china-desencadenando-la-pandemia-mundial_a45887.html

137 <https://www.voltairenet.org/article157001.html>

enfermedades. En un reciente comunicado de prensa de fecha 01 de octubre del 2020, la OMS manifiesta que “La COVID-19 no será la última emergencia sanitaria que padecerá el mundo, por lo que existe una necesidad urgente de preparación sostenible ante emergencias sanitarias para hacer frente a la próxima pandemia. Si se realizan ahora las inversiones políticas y financieras adecuadas, podemos promover la seguridad sanitaria, prevenir y mitigar futuras pandemias y proteger nuestro futuro y el de las generaciones venideras”.¹³⁸

También tenemos a la Organización Panamericana de la Salud, como Oficina regional de la OMS, la cual cuenta con un sistema de Alertas Epidemiológicas para informar a los Estados Miembros acerca de la ocurrencia de un evento de salud pública que tiene o pudiera tener implicaciones para los países y territorios de las Américas, así como las recomendaciones de la organización en relación con el evento.

Por otro lado, es importante mantener una economía saludable e indicadores macroeconómicos que sean factores que permitan acceder, en caso de una crisis mundial, a créditos o préstamos de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), u otros organismos económicos; además, al presentarse estos escenarios de incertidumbre, estas instituciones emiten boletines periódicos con información relacionada a la economía mundial que permite a los países del mundo realizar sus propias apreciaciones de situación y tomar decisiones más acertadas en base a información oficial de fuentes mundialmente reconocidas. Otro organismo internacional importante para tener en consideración en una situación de crisis originada por una pandemia es la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que, a través de su observatorio, emite periódicamente boletines sobre diversos temas y sectores, analizando el cómo repercuten determinadas situaciones en la actividad laboral del mundo, siendo así una excelente fuente oficial como agencia especializada de las Naciones Unidas en situaciones de crisis a nivel global.

Estos son sólo algunos ejemplos de los diferentes organismos internacionales de los cuales el Estado peruano es miembro y por ello debe establecer y mantener abiertos los canales de información y coordinación que permitan monitorear y tomar las previsiones necesarias para la eventual aparición de una nueva crisis sanitaria, tanto en un escenario pre, como post pandemia, en donde habrá importantes variables de incertidumbre al desconocerse realmente el comportamiento y efectos que pueda producir una nueva pandemia.

La Legislación Peruana-Constitución Política del Perú

Para la formulación de la propuesta que se pretende diseñar, es particularmente importante identificar las normas, herramientas o instrumentos que la legislación peruana nos brinda. En nuestro sistema jurídico, la Legislación está compuesta por diversas fuentes, como son la Constitución Política del Perú, las Leyes, los Decretos Legislativos y Decretos Supremos, las

138 <https://www.who.int/es/news/item/01-10-2020-the-best-time-to-prevent-the-next-pandemic-is-now-countries-join-voices-for-better-emergency-preparedness>

Resoluciones (Supremas, Ministeriales, Directorales, etc.) y, otras resoluciones que, dentro de la estructura legislativa, tienen un lugar similar a las anteriores.

Con respecto a la Constitución Política del Perú,¹³⁹ es la ley fundamental de la organización del Estado. De ella debemos destacar los siguientes artículos:

“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.

Artículo 7.- Derecho a la salud. Protección al discapacitado; Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa....

Artículo 9.- Política Nacional de Salud; El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación....

Artículo 13.- Educación y libertad de enseñanza; La educación tiene como finalidad el desarrollo de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza.....

Artículo 23.- El Estado y el Trabajo; El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.....

Artículo 44.- Deberes del Estado; Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.....

Artículo 59.- Rol Económico del Estado; El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.....”

Estos artículos, entre otros, están relacionados a los derechos fundamentales que tiene todo ciudadano en temas de salud, educación, trabajo y economía; asimismo, 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.

El capítulo VII establece el Régimen de Excepción. A través del Artículo 137, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar el 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”.

139 <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

EL capítulo XII establece lo relacionado a la seguridad y defensa nacional. Este capítulo y los artículos que detallaremos a continuación, son parte importante del sustento de la propuesta de este libro:

El Artículo 163 establece que “el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley”.

El Artículo 164 indica que la dirección, la preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional se realizan a través de un sistema cuya organización y cuyas funciones determina la ley, siendo el Presidente de la República quien dirige el Sistema de Defensa Nacional; además, indica que la ley determina los alcances y procedimientos de la movilización para los efectos de la defensa nacional, detalle importante que será parte de la propuesta antes señalada.

Los siguientes artículos mencionan a las Fuerzas del Orden y en particular a las Fuerzas Armadas:

El Artículo 165 determina la finalidad de las Fuerzas Armadas; señala que “las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución” (Régimen de Excepción).

El Artículo 166 establece la finalidad de la Policía Nacional; “La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”.

El Artículo 168, Organización y funciones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, menciona, entre otras cosas, que “las Fuerzas Armadas organizan sus reservas y disponen de ellas según las necesidades de la Defensa Nacional, de acuerdo a ley”, un punto importante a tener, también, en consideración.

Por último, el Artículo 171, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y el desarrollo del país, dispone que las “Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley”

Los Gobiernos Regionales y Locales cumplen un rol fundamental y particularmente sensible en una situación de emergencia nacional, ya que serán, en coordinación con el gobierno central, quienes ejercerán la gestión dentro de su ámbito de competencia de los diferentes servicios asegurando en todo momento su adecuado funcionamiento, incluyendo la posibilidad de

determinar la mejor distribución en el territorio de todos los medios técnicos y personales, de acuerdo con las necesidades que se pongan de manifiesto en la gestión de una crisis.

Es así que la Constitución Política del Perú establece en sus artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194 y 196, la organización y ámbitos en los cuales los Gobiernos Regionales y Locales ejercen sus competencias, destacando la autonomía política, económica y administrativa que se les confiere, así como los bienes y rentas que administra, incluidas las transferencias que le asigna la ley anual de presupuesto y los recursos asignados por concepto de canon, promoviendo el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

De estos artículos mencionados, se desprenden otras normas en las cuales se sustentará la estrategia a presentar.

El Sistema de Defensa Nacional

Antes de continuar con el desarrollo de este título, es preciso conceptualizar lo que entendemos por Seguridad y Defensa Nacional.¹⁴⁰

La SEGURIDAD, es el margen de protección a la que tiene derecho una determinada persona, grupo social o Estado, frente a amenazas o riesgos de diverso tipo, sean estos imaginarios o reales, naturales o sociales y que constituye un derecho inalienable del hombre, para alcanzar el bienestar y desarrollo.

La DEFENSA NACIONAL, es el conjunto de previsiones, decisiones y acciones que el gobierno genera y ejecuta permanentemente para lograr la Seguridad Nacional y alcanzar sus

SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL



Componentes del Sistema de Defensa Nacional

140 Planteamientos doctrinarios y metodológicos del desarrollo, la seguridad y defensa nacional. Centro de Altos Estudios Militares, diciembre 2006.

objetivos, incluyendo su integridad, unidad, bienestar y facultad de actuar con autonomía en el ámbito interno, y libre de toda subordinación en el ámbito externo.

Estos dos conceptos son parte fundamental de la formulación de la propuesta que se desarrollará en este libro.

Dicho esto, y como ya fue mencionado, la Constitución Política del Perú, en el Artículo 163, establece que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional; que la Defensa Nacional es integral y permanente; se desarrolla en los ámbitos interno y externo y, toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en ella, de conformidad con la ley. Asimismo, el Artículo 164, señala que la dirección, la preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional se realizan a través de un Sistema, cuya organización y cuyas funciones determina la ley; que el Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional y, que la ley, determina los alcances y procedimientos de la Movilización para los efectos de la Defensa Nacional.

En cumplimiento del mandato constitucional, el Decreto Legislativo N° 1129, que regula el Sistema de Defensa Nacional, así como su Reglamento, establecen que el Sistema de Defensa Nacional¹⁴¹ es el conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado, cuya finalidad es garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos de la Defensa Nacional.

El mismo Decreto Legislativo identifica cuales son los componentes de este sistema: El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA); la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), que en el año 2016 fue fusionada al Ministerio de Defensa¹⁴² y actualmente ejerce sus funciones la Unidad de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA) dependiente del Viceministerio de Políticas para la Defensa; La Dirección Nacional de Inteligencia, ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional y; los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales.

Cabe destacar que el Sistema de Gestión de Riesgos de Desastres, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y los otros Sistemas Administrativos y Funcionales del Estado, coadyuvan al mejor cumplimiento de la finalidad del Sistema de Defensa Nacional, detalle que indudablemente le permite a este sistema fortalecer su accionar y ámbito de aplicación.

El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional es el Ente Rector del Sistema de Defensa Nacional, siendo así el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional.

141 [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B63D3CE04373B69205257BDE00679478/\\$FILE/2012-12-07_ZJMVJKSYYGBERRTVOVPH.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B63D3CE04373B69205257BDE00679478/$FILE/2012-12-07_ZJMVJKSYYGBERRTVOVPH.pdf)

142 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-la-adscricion-de-organismos-publicos-y-la-modificac-decreto-supremo-n-061-2016-pcm-1416370-1/>

El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional está conformado por el Presidente de la República, quien ejerce la Presidencia del Consejo; 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 Comandante General de la Policía Nacional del Perú; y, el Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Inteligencia. Asimismo, de acuerdo a la naturaleza de los asuntos a tratar o a petición de cualquiera de sus miembros, se puede disponer la participación de cualquier otro funcionario del Poder Ejecutivo y de otros poderes del Estado, así como de autoridades de Gobiernos Regionales y Locales, con derecho a voz, pero sin voto. También podrá convocar, de ser necesario, a personas naturales o jurídicas.

Sistemas que coadyuvan al mejor cumplimiento de la finalidad del Sistema de Defensa Nacional

Como ha sido mencionado, el Estado, a través del Sistema de Defensa Nacional, garantiza la Seguridad Nacional para la afirmación de los derechos fundamentales y bienestar de la población. Asimismo, existen otros sistemas que coadyuvan al mejor cumplimiento de la finalidad de este sistema.

En este marco, podemos mencionar al Sistema de Inteligencia Nacional (SINA),¹⁴³ que es el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos, organismos y órganos del Estado funcionalmente vinculados, que bajo la dirección y coordinación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), como ente rector, producen Inteligencia Nacional, Inteligencia Militar e Inteligencia Policial, y ejecutan medidas de contrainteligencia en las áreas de su responsabilidad. El Sistema de Inteligencia Nacional coadyuva al cumplimiento de la finalidad del Sistema de Defensa Nacional y mantiene relaciones técnicas de coordinación con la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDNA). El sistema tiene como uno de sus componentes al Consejo de Inteligencia Nacional (COIN), que constituye la instancia consultiva y de coordinación técnica del mismo, teniendo como una de sus principales funciones revisar y aprobar el Plan de Inteligencia Nacional (PIN) propuesto por el ente rector (DINI). El Plan de Inteligencia Nacional contiene los objetivos, políticas, estrategias y responsabilidades de sus componentes, relacionados con las amenazas a la seguridad nacional y la identificación de oportunidades favorables a ella. Es precisamente en este plan (PIN) donde se debe fundamentar y considerar la posibilidad de la presencia de una pandemia como una amenaza que afecte la seguridad nacional, con la finalidad de ser considerada en la formulación de las directivas que el COSEDENA estime pertinentes para hacer frente a una eventual crisis de esta naturaleza. Cabe resaltar que la Dirección Nacional de Inteligencia cuenta con funcionarios expertos altamente calificados en diferentes áreas relacionadas con la inteligencia y es el organismo del Estado encargado de mantener permanentemente actualizada la apreciación de inteligencia internacional y nacional, formulando y/o actualizando escenarios posibles que permitan reajustar oportunamente el

143 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-fortalecimiento-y-modernizacion-del-s-decreto-legislativo-n-1141-876803-2/>

planeamiento estratégico nacional y prever las acciones a tomar y los medios requeridos para afrontar una situación de emergencia sanitaria nacional.

Otro de los sistemas que facilitan el cumplimiento de la finalidad del Sistema de Defensa Nacional, es el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).¹⁴⁴ Este es un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, que tiene la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres. La Ley que norma este sistema es de aplicación y cumplimiento obligatorio para todas las entidades y empresas públicas de todos los niveles de gobierno, así como para el sector privado y la ciudadanía en general. El fin último de la Gestión de Riesgos de Desastres es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales, con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.

El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD) es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en el país. Está presidido por el Presidente de la República e integrado por la Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la Secretaría Técnica; el Ministro de Economía y Finanzas; el Ministro de Defensa; el Ministro de Salud; el Ministro de Educación; el Ministro del Interior; el Ministro del Ambiente; el Ministro de Agricultura; el Ministro de Transportes y Comunicaciones; el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento; asimismo, el Presidente de la República puede convocar a otros ministros o a otras entidades públicas, privadas, especialistas nacionales o internacionales cuando la necesidad lo requiera.

Una de sus principales funciones es la de efectuar el seguimiento de la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, adoptando las medidas necesarias con el fin de garantizar su adecuado funcionamiento, siendo uno de los principales lineamientos de esta política el considerar que la Gestión del Riesgo de Desastres debe ser parte intrínseca de los procesos de planeamiento de todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno.

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), es un organismo público ejecutor que conforma el SINAGERD, y es responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como de reconstrucción. Está adscrito al Ministerio de Defensa.¹⁴⁵

144 <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29664.pdf>

145 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-medidas-para-fortalecer-la-planificacion-decreto-supremo-n-018-2017-pcm-1486525-1/>

El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), es responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación; está adscrito al Ministerio de Defensa¹⁴⁶ y brinda asistencia técnica a las autoridades en los tres niveles de gobierno, en los cinco niveles de emergencia, así como apoyo humanitario a la población vulnerable en situación de emergencia a través de los gobiernos regionales. Cuenta con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN)¹⁴⁷ implementado con la más alta tecnología.

Este centro monitorea, valida y proporciona información oficial sobre peligros, emergencias y desastres para la oportuna toma de decisiones. Funciona las 24 horas del día durante todo el año, coordinando con los centros de operaciones de emergencia regional, local y sectorial. El COEN, como centro de operaciones de emergencia nacional, coordina con los centros de operaciones de emergencia regional, provincial y local, así como con los centros de operaciones de emergencia sectoriales y con entidades de primera respuesta (Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios, Sector Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Cruz Roja Peruana).

Como podemos valorar, el SINAGERD cuenta con organismos, políticas, instrumentos y plataformas, que permite una eficaz gestión en casos de desastres o emergencias que eventualmente afecten la seguridad nacional, incluida una situación de afrontar una amenaza tipo pandemia en el marco de una emergencia sanitaria nacional.

Siguiendo esta línea, otro sistema que contribuye al cumplimiento del Sistema de Defensa Nacional es el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana,¹⁴⁸ encargado de coordinar eficazmente la acción del Estado, en sus tres niveles de gobierno, y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social. Uno de los componentes del sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), como el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana. Está presidido por el Presidente del Consejo de Ministros¹⁴⁹ e integrado por el Ministro del Interior, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Ministro de Educación, Ministro de Salud, Ministro de Economía y Finanzas, Ministro de Transportes y Comunicaciones, Ministro de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministro de Comercio Exterior y Turismo, Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, Presidente del Poder Judicial, Fiscal de la Nación, Defensor del Pueblo, Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Alcalde de Lima, Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), Comandante General de la Policía Nacional del Perú, Jefe del Sistema Nacional Penitenciario (INPE), Presidente del Consejo de la Prensa Peruana,

146 Decreto Supremo N° 002-2016 DE, "Aprueba la adscripción del Instituto Nacional de Defensas Civil (INDECI) al Ministerio de Defensa"

147 <https://www.gob.pe/10140-instituto-nacional-de-defensa-civil-centro-de-operaciones-de-emergencia-nacional-coen>

148 http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/18_normativa.pdf

149 http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/?page_id=661

Presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad, Congresista de la Comisión Especial Multipartidaria de Seguridad Ciudadana del Congreso de la República (en calidad de invitado).

Sus principales funciones, entre otras, son la de establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana, que permita de esta manera asegurar el cumplimiento del objetivo de este sistema.

El Sistema de Seguridad Ciudadana coadyuva pues al Sistema de Defensa Nacional a cumplir su finalidad, protegiendo el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional, a través de la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, circunstancias particularmente importantes cuando el país se encuentra en un escenario incierto y de incertidumbre en una situación de crisis nacional.

La Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA)

Si bien el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)¹⁵⁰ es el organismo técnico especializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho, el Sistema de Defensa Nacional requería una Secretaría con la suficiente autoridad, recursos y nivel de autonomía que le permitiera asumir la responsabilidad de articular la política de Seguridad y Defensa Nacional de forma coordinada con todas las entidades que conforman el Sistema, así como asesorar y asistir al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA).

Es así como con Decreto Legislativo N° 1131 de fecha 6 de diciembre del 2012, se crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA),¹⁵¹ adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo responsable del Planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y Defensa Nacional, conforme al Planeamiento Estratégico Nacional desarrollado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), correspondiéndole la orientación, coordinación, supervisión y evaluación de la ejecución de las acciones en los campos de acción no militares para la Seguridad y Defensa Nacional. Cabe puntualizar que, para efectos del Planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y Defensa Nacional, la SEDENA mantenía relaciones técnicas de coordinación con el CEPLAN.

Además de asesorar y asistir al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional en aspectos relacionados a la Seguridad y Defensa Nacional, una de las funciones más importantes del

¹⁵⁰ <https://www.ceplan.gob.pe/quienes-somos/>

¹⁵¹ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-secretaria-de-seguridad-y-de-decreto-legislativo-n-1131-875566-5/>

SEDENA era su rol articulador con las entidades integrantes del Sistema de Defensa Nacional en aspectos relacionados a la Seguridad y Defensa Nacional. Esta función la ejercería a través de las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional, o las que hagan sus veces, de los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales.

Es preciso resaltar que con Decreto Supremo N° 061-2016-PCM de fecha 15 de agosto del 2016,¹⁵² se aprueba la fusión por absorción del SEDENA en el Ministerio de Defensa, pasando a depender del Viceministerio de Políticas para la Defensa como la Unidad de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA), con una autonomía limitada, considerándose de suma importancia, por el rol fundamental que cumple, el reevaluar la pertinencia de restablecer el estado original y competencias que tenía esta Secretaría antes de la promulgación del Decreto Supremo antes mencionado.

Mobilización Nacional

Incluimos el proceso de movilización nacional en previsión a que la situación de emergencia nacional pueda eventualmente llegar a extremos en que los medios con los que cuenta el Estado en un momento determinado no sean suficientes para enfrentar la situación de crisis adecuadamente.

La movilización¹⁵³ es un proceso permanente e integral planeado y dirigido por el gobierno; consiste en adecuar el poder y potencial nacional a los requerimientos de la Defensa Nacional, a fin de disponer y asignar oportunamente los recursos necesarios para afrontar situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos o desastres que atenten contra la seguridad, cuando éstos superen las previsiones de personal, bienes y servicios, así como las posibilidades económicas y financieras. La movilización puede ser total o parcial. Movilización total es aquella que afecta a todo el territorio y a las actividades de la nación. La movilización parcial afecta sólo a parte del territorio y de las actividades de la nación.

El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, como ente rector del Sistema de Defensa Nacional, es el encargado de dirigir y conducir la movilización y desmovilización y por ende dispondrá la ejecución de la movilización y desmovilización en los casos que una situación de crisis lo amerite, en particular en una situación de emergencia nacional producida por una pandemia.

El Ministerio de Defensa, como órgano especializado del Poder Ejecutivo encargado de formular, ejecutar y supervisar la política de Defensa Nacional en el campo militar, así como de diseñar, planificar y coordinar la política de Defensa Nacional en los campos no militares, es responsable de preparar y difundir la Directiva Nacional de Movilización, así como de consolidar los planes de movilización de los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales.

152 <https://elperuano.pe/normaselperuano/2016/08/16/1416370-1.html>

153 Ley N° 31061, Ley de Movilización para la Defensa Nacional y Orden Interno

El Reto de la Articulación Intergubernamental

Se dedica el título para este tema particularmente sensible, por la importancia que la articulación reviste en el esfuerzo por alcanzar los objetivos propuestos para lograr el éxito de esta o cualquier otra estrategia que se establezca. La articulación exige el absoluto compromiso de todas las partes involucradas, incluida la población en su totalidad.

De acuerdo con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021,¹⁵⁴ “la coordinación como proceso, apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus recursos y capacidades, y articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Esta es una necesidad inevitable en el contexto del proceso de descentralización en curso, en el que tres niveles de gobierno deben coordinar y complementarse a través de múltiples materias de competencia compartida. Sin embargo, la coordinación intergubernamental e intersectorial dentro del Estado peruano es *escasa, difícil, costosa y muy poco efectiva*”.

Esta es una realidad con la que se tiene que lidiar, pero enfrentar con firmeza y disposición por parte de todas las entidades públicas y privadas del Estado, de lo contrario todo esfuerzo de previsión y planeamiento será inútil y “caerá en saco roto”. La integración no sólo debe darse de manera intergubernamental (en los tres niveles de gobierno), sino también intersectorial (entre ministerios). Se debe tener en cuenta la realidad del Perú. Recordemos que una de las características principales que enriquecen a nuestro país es su accidentada geografía y su diversidad cultural. Por ello, para el Estado no será igual el diseño de una estrategia que calce por igual en zonas urbanas, como en zonas andinas o en la Amazonía, por lo que la misma deberá ser formulada con lineamientos generales que deberán ir siendo adaptados en cada nivel de gobierno de acuerdo a las particularidades propias de cada región, provincia o distrito. He ahí el gran reto de la articulación.

En el caso particular de una situación de crisis en la que se enfrenta una pandemia, la estrategia debe ser integral, es decir, una intervención articulada del Estado en su conjunto, buscando sinergia y corresponsabilidad entre los sectores del Gobierno Nacional y entre Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, Locales, empresa privada y la población, con enfoque territorial, diseñada para cada zona en particular y respondiendo a las necesidades propias de la población de esa zona.

Conceptos Doctrinarios Militares

Antes de entrar a comentar los detalles del ejercicio de planeamiento conjunto dispuesto por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de facilitar al lector el adecuado entendimiento de la terminología empleada en este libro, a continuación, se compartirá la definición de los términos militares más relevantes:

154 <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

Acciones militares: Son aquellas acciones que realizan las Fuerzas Armadas enfocadas al mantenimiento o restablecimiento del orden interno en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Son diferentes a las operaciones militares que se efectúan para enfrentar la capacidad de grupos hostiles.

Operaciones militares: Actividades que realizan las Fuerzas Armadas para enfrentar la capacidad armada de grupos hostiles en el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH): Rama del Derecho Internacional Público, aplicable en todas las circunstancias, que garantiza la protección de todas las personas sin distinción dada su condición de seres humanos.

Derecho Internacional Humanitario (DIH): Rama del Derecho Internacional Público integrada por normas que, en tiempo de conflicto armado, procuran proteger, por razones humanitarias, a las personas que no participan o que han dejado de participar directamente en las hostilidades, y restringen los métodos y medios de combate.

Poder Nacional: Es la capacidad actual resultante de la integración de todos los medios de disponibilidad inmediata, tanto tangibles como intangibles que puede aplicar el Estado en un momento determinado, para viabilizar la voluntad de alcanzar sus fines, en el ámbito interno y externo, pese a los obstáculos que se le interpongan.

Potencial Nacional: Es la totalidad de medios tangibles e intangibles susceptibles de ser incorporados al Poder Nacional, que en determinado momento existen en la realidad nacional en situación de latencia y a disposición del Estado para el mantenimiento y logro de sus objetivos.

Métodos para control del orden interno: Constituyen la doctrina, tácticas, técnicas o procedimientos militares utilizados para restablecer o mantener el orden interno durante una acción militar.

Nivel estratégico: Es aquel nivel en el que la nación determina sus objetivos de seguridad y desarrolla y emplea todos los instrumentos del poder nacional para alcanzar tales objetivos. Este nivel corresponde a la estrategia total, gran estrategia o estrategia nacional, y comprende los siguientes campos de acción o dominios del Estado: político, diplomático, económico y militar.

Nivel estratégico militar: Es el correspondiente al campo militar del nivel estratégico, el cual emplea los medios militares del poder nacional para alcanzar el objetivo estratégico militar, el mismo que es definido y asignado por el nivel estratégico. Integran este nivel el MINDEF, responsable de la dirección estratégica de las operaciones y acciones militares de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (JCC-

FFAA), responsable de la conducción estratégica de las mismas a través de los comandos de nivel operacional.

Nivel operacional: Es el eslabón que une el empleo táctico de las fuerzas con los objetivos estratégicos. Este nivel emplea los medios asignados al ámbito de responsabilidad o teatro de operaciones para alcanzar los objetivos operacionales u objetivos estratégicos operacionales (principal y secundarios), definidos y asignados por el JCCFFAA. Integran este nivel los comandantes de comandos operacionales y especiales.

Nivel táctico: Es el empleo de los medios en operaciones y acciones militares para alcanzar los objetivos tácticos definidos y asignados por el nivel operacional. Integran este nivel los componentes, las fuerzas de tarea, las grandes unidades y unidades.

Comandos Operacionales y Especiales: son los Órganos de Línea del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas encargados de las operaciones y acciones militares conjuntas en su ámbito de responsabilidad.

Zona de Seguridad Nacional: Organización territorial establecida por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para la defensa interna del territorio que abarca normalmente dos o más regiones del país. Comprende la zona Norte, Centro, Sur, Este, Ucayali, Oriente y Callao.

Estado Final Deseado: Es la situación política y/o militar que se requiere que exista cuando una operación ha sido terminada en términos favorables, es decir, las condiciones que tienen que existir una vez alcanzados los objetivos político-estratégicos. Debe ser claramente establecido para que sirva de guía a lo largo del proceso de planeamiento y ejecución de las operaciones.

Criterios de Finalización: El estado final deseado debe ser medible a través de unos criterios establecidos que reciben el nombre de criterios de finalización.

Acción unificada: Es la sincronización, coordinación y/o integración de las operaciones militares con las actividades de otras entidades del Estado, públicas y privadas, en los tres niveles de gobierno, para alcanzar la unidad de esfuerzo.

Preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional (PICA): Proceso analítico que las organizaciones de inteligencia conjunta utilizan para producir evaluaciones de inteligencia, apreciaciones y otros productos de inteligencia para apoyar el proceso de toma de decisiones.

Diseño Operacional: Formulación de una idea macro para la operación, en base a una apreciación general de la situación y el análisis de la misión e incorpora las intenciones del comandante.

Ejercicio de Planeamiento Conjunto para afrontar una amenaza del tipo pandemia, en el marco de una situación de Emergencia Sanitaria a Nivel Nacional

Como se infiere de lo descrito hasta el momento, resulta claro que una situación de emergencia nacional producida por una amenaza como lo es una pandemia, deberá ser enfrentada con todos los medios disponibles del Estado y acciones en todos los campos de la defensa nacional. Por otro lado, también se ha identificado importante información que permite establecer criterios directrices para formular una estrategia que vise las acciones a tomar en una situación de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia de una amenaza de esta naturaleza.

En este marco, la Dirección de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, como Institución académica líder en la generación de pensamiento conjunto, consciente de la situación por la que atraviesa el país, como consecuencia de los efectos producidos por la pandemia COVID-19 y de la necesidad de capacitar y fortalecer las competencias de los oficiales alumnos del Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto (PCEMC), relacionadas con las responsabilidades que tendrán que cumplir en las organizaciones de los estados mayores conjuntos, así como de las instituciones armadas y estén en capacidad de integrarse al esfuerzo que se viene desarrollando para afrontar esta amenaza, consideró en el plan de estudios del presente año, el desarrollo de un ejercicio de planeamiento conjunto para afrontar la pandemia COVID-19 basada en el análisis de información de la realidad actual y de las experiencias propias y de otros países.

El propósito fundamental de este ejercicio se enfocó en materializar la intención política y estratégica militar de optimizar las estrategias en todos los niveles de planeamiento visualizando un escenario al mes de julio del 2021, y del resultado de éste obtener lecciones aprendidas que contribuyan con mejorar, actualizar y/o formular nueva doctrina que se ajuste a las exigencias de este tipo de situaciones.

Planeamiento, preparación y conducción del ejercicio

El ejercicio contempló la ejecución de dos etapas; la primera consistió en un trabajo de investigación realizado por los Oficiales Alumnos del XV PCEMC asesorados por sus docentes facilitadores, donde se formuló el diagnóstico global, nacional y de las zonas de seguridad nacional durante la emergencia declarada por el COVID-19 que permitiera que se familiaricen y tengan conciencia situacional de la realidad de la zona de responsabilidad que se les asignó y cuenten con los insumos mínimos necesarios para que desarrollen el proceso de planeamiento conjunto de nivel operacional. Este esfuerzo fue complementado con el dictado de cátedras y conferencias de Oficiales del Estado Mayor Conjunto del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de los distintos Comandos Operacionales referido a temas relacionados con la forma como se está enfrentando a la pandemia ocasionada por el COVID-19.

La segunda etapa consistió en la ejecución del proceso de planeamiento conjunto de nivel operacional, para lo cual los Oficiales Alumnos del XV PCEMC fueron organizados en grupos de trabajo, de tal forma que representaran a los Comandos Operacionales de las zonas de seguridad seleccionadas y sus respectivos estados mayores conjuntos. Los señores docentes facilitadores fueron organizados para llevar a cabo la labor de asesoramiento y evaluación.

La documentación académica fue preparada por un equipo de docentes facilitadores, la misma que consistió en la formulación de una situación general en la que se describe y enmarca el escenario desde el inicio de la declaratoria del estado de emergencia sanitaria nacional (marzo 2020) hasta la fecha de iniciación del ejercicio (octubre 2020), con una visión que abarca el ámbito global y nacional; una directiva de nivel político que, por la naturaleza de la amenaza que afecta gravemente a la Seguridad Nacional y el marco legal vigente disponible, se estimó pertinente asumir que fuere aprobada por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA), en la que fundamentalmente se establece los objetivos políticos y lineamientos generales que permite la participación de los componentes del Sistema de Defensa Nacional, constituyéndose este documento en un instrumento orientador de planeamiento, preparación, coordinación, conducción y supervisión, que faculta a los componentes de este sistema, asignar las tareas relacionadas con las acciones para enfrentar una amenaza tipo pandemia a nivel nacional y lograr la articulación multidimensional y multisectorial que permita una adecuada y oportuna dirección y conducción de todas las acciones durante una situación de emergencia sanitaria nacional. Los aspectos más relevantes incluidos en esta directiva fueron los siguientes:

- El concepto estratégico político que contempla principalmente los objetivos políticos, el estado final deseado político y los criterios de finalización.
- La conformación de una Comisión Nacional de Seguridad y Gestión de Riesgos, que se activa al decretarse la emergencia nacional, para que asuma la responsabilidad de gestionar la emergencia, al mismo que se dispone formule un Plan Estratégico a través del cual se logre la articulación de las diferentes actividades multidimensionales y multisectoriales, que permitan una adecuada dirección y conducción de los planes y acciones apropiadas para enfrentar, particularmente, la amenaza sanitaria a nivel nacional.
- Asignar al Ministerio de Salud, como ente rector del Sistema Nacional de Salud, la responsabilidad de dirigir y conducir la política nacional de salud referida a la situación de emergencia sanitaria a nivel nacional.
- La responsabilidad que asumen los Gobiernos Regionales y Locales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
- Las previsiones presupuestales que los TRES (03) niveles de gobierno deben incluir en sus Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) y en los Planes de Desarrollo

Concertado (PDC), para contar con los recursos necesarios para afrontar una amenaza tipo pandemia en el marco de una emergencia sanitaria nacional.

- Disposiciones específicas para cada ministerio y entidades del Estado.
- El compromiso de las entidades y empresas privadas.
- La formulación y ejecución de un plan de comunicación social a través de la Secretaría de Comunicación Social de la PCM, como responsable de desarrollar los lineamientos de la política de comunicación del Poder Ejecutivo, para difundir a través de los medios de comunicación social, públicos y privados las diferentes medidas adoptadas para prevenir, contener, mitigar y controlar la emergencia sanitaria originada por el COVID-19.

También se formuló una directiva de ejecución del Sector Defensa que fundamentalmente contempló el Concepto Estratégico del Sector, alineado con el Concepto Estratégico Político establecido en la Directiva del COSEDENA; los lineamientos, normas y disposiciones generales para el planeamiento, preparación, coordinación, conducción, ejecución y supervisión de acciones que orienten la participación eficaz del Ministerio de Defensa (MIN-DEF), el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) y las Instituciones Armadas (IIAA), como parte de los roles de participación en el desarrollo nacional, en el control del orden interno y en la gestión del riesgo de desastres, asignados al Sector Defensa; así como disposiciones para lograr la articulación multidimensional y multisectorial requerida en los tres niveles de gobierno, que permita la coordinación, sinergia y acción oportuna de todos los actores involucrados en la emergencia sanitaria nacional. Se le dio particular énfasis a la participación del Instituto Nacional de Defensa Civil- INDECI- y del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres-CENEPRED.

Asimismo, se formuló un plan estratégico conjunto (PEC) del nivel estratégico militar, en el que se disponía la revisión de los planes formulados que estaban siendo ejecutados por los comandos operacionales de las zonas de seguridad seleccionadas para desarrollar el ejercicio, con la finalidad de optimizar el empleo de las capacidades de las Fuerzas Armadas en apoyo a la estrategia integral diseñada por la comisión nacional de seguridad y gestión de riesgos de nivel nacional nombrado por el COSEDENA, y a las estrategias subsidiarias formuladas en los niveles de gobierno regional y local, respectivamente, con el propósito de contribuir con mayor eficacia a lograr los objetivos políticos, en particular el relacionado con el control de la pandemia en un escenario proyectado del mes de Octubre del 2020 al mes de julio del 2021; los mismos que después de haber sido analizados y haber establecido las principales variables por resolver, determinó los objetivos estratégicos de nivel operacional y tareas que fueron asignadas a los Comandos Operacionales en el marco de sus respectivas competencias.

Por último, se formularon los planes de nivel operacional (de campaña) de los respectivos Comandos de Zona de Seguridad Nacional (Norte, Centro y Oriente), en los cuales se

establecieron los objetivos de nivel táctico asignados a los componentes aéreo, terrestre, naval y otros, de acuerdo a cada escenario y particularidades propias de cada uno de éstos, determinados por la cantidad y calidad de variables que los dinamizan, como por ejemplo: extensión territorial; división geográfica; población urbana y rural; densidad poblacional; comportamiento de la población en general y de la población económicamente activa ante la pandemia; comportamiento del sector salud (personal médico, medicinas, infraestructura, personal con seguro médico, nivel de infectados y fallecidos a consecuencia del virus); entre otros.

El ejercicio se desarrolló de acuerdo con las tareas que se plantearon a los grupos de trabajo para ser resueltas tomando como referencia la aplicación del proceso de planeamiento conjunto que contempla la doctrina conjunta vigente, adecuada a las particularidades de este tipo de operaciones y acciones militares, proporcionando libertad de acción a los estudiantes para que puedan poner de manifiesto su pensamiento creativo, aplicando el principio de simplicidad y flexibilidad.

Resultado del Ejercicio de Planeamiento Conjunto

Del análisis de la información de diversas fuentes a la que se ha tenido acceso, así como de los hechos, acciones, e impacto que el COVID-19 ha generado tanto a nivel global como nacional; y del amplio debate realizado durante el proceso de planeamiento, preparación y ejecución del ejercicio; se llegó a identificar y precisar los siguientes aspectos que permitirían establecer la propuesta para diseñar una estrategia integral para afrontar una futura emergencia sanitaria nacional producida por una pandemia:

En primer lugar, debemos señalar que nos enfrentamos a una amenaza no convencional y que la situación actual no configura un escenario de violencia, ya que la misma, definida como pandemia, ha sido originada por un virus que viene ocasionando efectos adversos de carácter catastróficos que tienen relación directa con la vida y la salud de la población, a quien el Estado a través de sus diferentes mecanismos y autoridades tiene el deber de proteger, pero que en razón de constituirse el ser humano en el vehículo de contagio de esta enfermedad, tiene también que hacer que cumpla con normas y procedimientos para prevenir, contener y mitigar los efectos de su propagación. De hecho, la doctrina y manuales de planeamiento conjunto vigentes están diseñados para hacer frente a situaciones donde las amenazas tienen voluntad propia, capacidad de organizarse y de planeamiento, entre otras características, y que en este caso en particular están siendo empleados para planear y ejecutar operaciones y acciones militares frente a una amenaza atípica, motivo por el cual es recomendable adecuar la doctrina a este nuevo tipo de amenaza, en base a las experiencias y lecciones aprendidas obtenidas de esta situación de crisis.

El Perú y el mundo en general, no estaban preparados para enfrentar una amenaza como lo es esta pandemia, la cual, por sus características, se propagó rápidamente, situación que no permitió una oportuna y eficaz preparación para hacer frente a la crisis que se avecinaba. Por ello la importancia de adoptar previsiones, así como determinar y preparar recursos en los diferen-

tes niveles y campos de la actividad, para hacer frente a ésta o cualquier otra eventual amenaza.

Por otro lado, la participación de las Fuerzas Armadas en esta situación de emergencia nacional ha sido de suma importancia para mitigar el impacto de la pandemia en el país, particularmente en las acciones militares orientadas a la protección de la población y el empleo de todos los medios disponibles, tanto de personal como de material, para apoyar a las autoridades en los tres niveles de gobierno en el esfuerzo de combatir al COVID-19. También han coordinado y asesorado permanentemente a las autoridades regionales y locales en su esfuerzo por gestionar la crisis, facilitando esta labor y poniendo a su disposición los conocimientos que sobre planeamiento son inherentes a la carrera militar. Esta relación cívico-militar crea sinergia, confianza en la población y un eficaz empleo de los escasos recursos disponibles, motivo por el cual, esta invaluable relación, se debe promover y fortalecer.

El planeamiento estratégico debe desarrollarse por fases, las cuales son diferentes entre sí, en tiempo, espacio o propósito; las que deben tener un conjunto de condiciones iniciales, que definen el inicio de la fase, y condiciones de finalización, que definen el final de la fase; siendo las condiciones finales de una, las de inicio de la próxima. Por ello, es importante que el Concepto Estratégico de la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional formulada por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional-COSEDENA para hacer frente a una amenaza tipo pandemia, considere las fases de planeamiento que sean necesarias, con la finalidad que todos los niveles de planeamiento se alineen con las mismas.

Con la finalidad de evitar la duplicidad de esfuerzo y la economía de medios, es necesario que el Ministerio de Defensa establezca los lineamientos y disponga los canales de comunicación necesarios para que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Instituciones Armadas coordinen las acciones de apoyo que se ejecutarán con los sectores del Estado, los tres niveles de gobierno, entidades privadas y la sociedad civil, en lo relacionado a las solicitudes de acciones de apoyo al desarrollo nacional y de promoción de las relaciones civiles-militares que se presenten; así como en movimientos de aeronaves y operaciones de ciberdefensa, entre otros que se realicen.

La incertidumbre e imprevistos siempre estarán presentes a lo largo del proceso de planeamiento y en esta situación en particular es una necesidad prioritaria tomar previsiones mediante una conjunción de esfuerzos de carácter multisectorial y multidimensional para desarrollar acciones, en una situación en la que tengamos que emplear las capacidades militares para contribuir a hacer frente a la pandemia originada por el COVID-19 y a contingencias relacionadas con un eventual rebrote del mismo, y en simultáneo atender, por ejemplo, desastres causados por fenómenos naturales, el apoyo que se brindará durante la campaña de vacunación contra el virus y a las elecciones presidenciales y congresales del mes de abril del 2021, entre otras situaciones que se puedan presentar, las mismas que para afrontarlas se deben tener en consideración medidas extraordinarias diferentes a las que se tomarían en una situación donde está ausente un fenómeno como lo es este virus, por lo que se requiere comandantes que estén profundamente compenetrados con la realidad de

su área de responsabilidad y cuenten con gran capacidad de liderazgo, gestión, así como ingenio y amplitud de criterio.

Se ha determinado la importancia de mantener abiertos los canales de comunicación e información con los organismos internacionales de los cuales el Estado peruano es miembro, que permitan monitorear, coordinar esfuerzos para continuar combatiendo la pandemia COVID 19, y tomar las previsiones necesarias para la eventual aparición de una nueva crisis sanitaria tipo pandemia en el futuro. Las organizaciones internacionales cuentan con diferentes plataformas y canales a través de los cuales difunden información, orientación y alertas a la que los Estados pueden acceder para mantener actualizadas sus propias apreciaciones de situación y planes estratégicos y de contingencia formulados y así prever oportunamente las acciones a tomar ante una eventual pandemia.

Siendo una pandemia una amenaza que afecta gravemente a la seguridad nacional, incluida la salud y bienestar de todos los ciudadanos, el Estado debe hacer uso de todos los medios que tenga disponibles para hacerle frente; por ello se ha determinado que es pertinente emplear al Sistema de Defensa Nacional para que a través del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional se gestione una emergencia nacional de esta índole, al ser el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional. Esto permite que el COSEDENA, como ente rector del sistema, articule a todos los componentes del mismo, y en uso de sus atribuciones, pueda también disponer el empleo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para efectivizar y facilitar la articulación Intergubernamental en todos los niveles así como la acción unificada; asimismo que el Consejo de Inteligencia Nacional, el Consejo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, actualicen sus Directivas y Planes Nacionales o formulen los que sean necesarios, alineadas con los lineamientos que dicte el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional para enfrentar una amenaza tipo pandemia, así como comprometer a los componentes, organismos, plataformas e infraestructura de sus respectivos sistemas coadyuvando así al mejor cumplimiento de la finalidad del sistema de Defensa Nacional en forma integral.

La articulación de todo el esfuerzo que haga el Estado en su conjunto antes y durante una emergencia de esta naturaleza, debe estar a cargo de un organismo con las funciones, autoridad, recursos y nivel de autonomía que le permita asumir la delicada responsabilidad de diseñar, proponer, articular, y dirigir el planeamiento estratégico de la Defensa Nacional. Por ello se considera de suma importancia la reactivación de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, la cual fue fusionada por absorción en el Ministerio de Defensa en agosto del 2016, pasando a depender del Viceministerio de Políticas para la Defensa como la Unidad de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA), con una autonomía limitada. La SEDENA, además de asesorar y asistir al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional en aspectos relacionados a la Seguridad y Defensa Nacional, tiene como una de sus funciones más importantes su rol articulador con las entidades integrantes del Sistema de Defensa Nacional en aspectos relacionados a la Seguridad y Defensa Nacional a través de las Oficinas de Seguridad y Defen-

sa Nacional, o las que hagan sus veces, de los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales, que son los elementos de ejecución del Sistema antes mencionado.

Esto nos lleva a señalar que la SEDENA es quien debe formular la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional para ser elevada al COSEDENA para su aprobación y firma por el Presidente de la República, para ser enviada posteriormente a todos los elementos de ejecución del Sistema de Defensa Nacional para que generen sus respectivos planes en el nivel o ámbito que les corresponda; estos planes, una vez aprobados por el COSEDENA, deben ser revisados y actualizados periódicamente, bajo la supervisión de la SEDENA a través de las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional de los ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y locales. Todos estos considerandos evidencian la importancia que tiene la SEDENA como componente del Sistema de Defensa Nacional.

Una importante consideración para tener presente en la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional es la conformación de una comisión, dependiente del COSEDENA, que tenga la suficiente autoridad y libertad de acción para gestionar la emergencia nacional en el más alto nivel estratégico, articulando los esfuerzos en todos los ámbitos del quehacer nacional, particularmente el de salud. Dicha comisión debe ser integrada por funcionarios del más alto nivel del gobierno o expertos reconocidos en determinadas materias, evitando en lo posible considerar a Ministros de Estado para no distraerlos de sus funciones inherentes al cargo que ostentan. Dadas las funciones y delicada responsabilidad en lo que respecta al planeamiento estratégico de la Defensa Nacional que tiene la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional-SEDENA, se considera que lo más pertinente es que el Jefe de esta secretaría asuma la jefatura de la comisión en mención. Los niveles de gobierno regional y local harían lo propio en su ámbito de competencia. Esta comisión se debe activar al decretarse la emergencia nacional y se desactivará al término de ésta.

Para el planeamiento de acción inmediata se deben integrar todos los medios disponibles tanto tangibles como intangibles que puede aplicar el Estado en una situación de crisis. De acuerdo con la magnitud de ésta, puede ser que la situación de emergencia nacional sobrepase la capacidad del Estado de hacer frente a la amenaza con los medios antes mencionados; por ello se ha determinado que la Directiva de Movilización Nacional, debe ser revisada y actualizada periódicamente, previendo la necesidad de ponerla en ejecución si la coyuntura así lo exige. Las situaciones más claras que se han apreciado durante esta emergencia nacional y que sustenta esta afirmación, se han evidenciado al haber tenido que realizar un llamamiento extraordinario de reservas del Ejército y que el gobierno haya tenido que dictar normas para que diversas organizaciones del sector privado se sumen al esfuerzo que viene realizando el Estado para combatir dicha amenaza.

Pese a los esfuerzos que el Gobierno puso de manifiesto para reducir el número de contagios y fallecidos en el Perú, la situación del sistema nacional de salud al inicio de la crisis era sin duda deficiente, situación que ha ido mejorando con el paso de los meses, pero que sigue siendo frágil. Una estrategia que ha tenido resultados positivos en otros países y que

también es recomendada por la OMS y otros expertos a nivel mundial, es la detección temprana, monitoreo y focalización de personas infectadas, motivo por el cual se recomienda que el Ministerio de Salud, establezca un sistema de seguimiento y testeo que garantice la identificación de casos y contactos de personas infectadas que garantice que todas las personas se auto aíslen por el tiempo necesario para evitar su propagación.

La información es un insumo importantísimo que permite que las entidades del Sistema de Inteligencia Nacional puedan mantener actualizadas sus apreciaciones, así como diseñar escenarios para apoyar el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de planeamiento. Las fuentes son diversas (internet; redes sociales; informes oficiales, notas, reportes, alertas, entre otros, de organizaciones internacionales y nacionales; medios de comunicación internacionales y nacionales, etc.). Toda esta información debidamente procesada se transforma en inteligencia que, junto con el planeamiento, proporcionará una visión holística para mantener actualizados los planes en los diferentes niveles de ejecución. Por ello es necesario que la Dirección Nacional de Inteligencia, como ente rector del sistema, mantenga al día la apreciación de inteligencia internacional y nacional (ambiente operacional) que permita la adecuada revisión y actualización de las Directivas y Planes en los tres niveles de gobierno. A efectos de contar con miembros de las Fuerzas Armadas que puedan profundizar en el análisis y definición de escenarios futuros, se recomienda capacitar especialistas en prospectiva que diseñen estos escenarios estratégicos que facilitarán el proceso de planeamiento conjunto.

La estrategia que se diseñe, formule y promulgue para hacer frente a una amenaza como lo es una pandemia, debe ser integral, es decir, que establezca una intervención articulada del Estado en su conjunto, buscando sinergia y corresponsabilidad entre los sectores del Gobierno Nacional y entre Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, Locales, empresa privada y la población, con un enfoque territorial, diseñada para cada zona en particular y respondiendo a las necesidades propias de la población de cada región del país. Esta situación obliga a los Comandos de Zona de Seguridad Nacional y Comandos subordinados, a poner una mayor atención a comprender a cabalidad la realidad de su ámbito de responsabilidad e intensificar las coordinaciones con otros organismos del Estado para estar en capacidad de asesorar para contribuir con la formulación de las estrategias que ejecutarán las autoridades que gestionarán la emergencia sanitaria, determinando y recomendando la manera más productiva de empleo de las capacidades militares disponibles, sin perder de vista las responsabilidades que le han sido asignadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para hacer frente a las otras amenazas existentes en su zona de responsabilidad y las previsiones que tiene que adoptar para hacer frente a contingencias y otras tareas asignadas que tienen que ser cumplidas mientras perdure este escenario.

Se ha enfatizado el rol fundamental que cumplen las autoridades de los Gobiernos Regionales y Locales al ser los responsables de gestionar la crisis y administrar los recursos de personal y material disponibles; además de establecer y mantener los canales de coordinación vertical y transversal con las diferentes entidades públicas y privadas que coadyuvarán

a la eficacia de las decisiones y acciones que tomen durante esta situación de emergencia. Esta articulación se podría facilitar empleando las diferentes plataformas disponibles en el Estado como, por ejemplo, los recursos y medios del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional-COEN de INDECI que puede establecer enlace con los centros de operaciones de emergencia regional y local, así como con los centros de operaciones de emergencia sectoriales y con entidades de primera respuesta (Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios, Sector Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Cruz Roja Peruana), centro que por las capacidades que tiene posibilitan la coordinación de las acciones de diversas entidades a nivel nacional. Por ello, los lineamientos emitidos por el COSEDENA en su directiva de planeamiento estratégico, debe definir claramente los objetivos que se esperan lograr para que sirvan de guía en el proceso de planeamiento en los diferentes niveles de gobierno.

La emergencia sanitaria nacional tomó por sorpresa a todos los países del mundo, incluido el Perú, y obligó a las autoridades de gobierno a establecer medidas económicas excepcionales para mitigar el impacto ocasionado por esta pandemia que afecta las perspectivas de crecimiento de la economía global y nacional, haciendo uso de recursos de diferentes fuentes y de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF que han sido direccionados a entidades del gobierno central e instancias descentralizadas (gobiernos regionales y locales). Por ello y mirando a futuro, todas las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno deben prever incluir en sus Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) y en los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), los recursos necesarios para implementar, mantener o mejorar los medios con las que cuenta la entidad para afrontar una amenaza tipo pandemia en el marco de una emergencia sanitaria nacional.

Un factor importante por tener en consideración es el manejo de la abundante información que circula por diferentes medios de comunicación y redes sociales, incluidas las noticias falsas o mal intencionadas (“fake news”) que normalmente crean desinformación, angustia y zozobra en la población. Por ello se ha determinado la importancia de nombrar voceros en los diferentes niveles de gobierno quienes difundirán información oficial sobre temas relacionados a la emergencia nacional. Para ello, en el más alto nivel de la toma de decisiones, el COSEDENA deberá disponer que la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros desarrolle los lineamientos de la política de comunicación que las entidades del Estado, en todos los niveles de gobierno, deberán tener en consideración, además de coordinar y supervisar su adecuada implementación.

Tanto en el nivel Estratégico Militar como en el nivel operacional, se ha evidenciado que la doctrina y manuales de planeamiento conjunto se deben adaptar a la situación particular que impone una amenaza como esta pandemia. En primer lugar, los estados mayores se deben reorganizar de tal forma que puedan trabajar eficazmente y sin que haya duplicidad de esfuerzo, creándose células con funciones específicas en áreas relacionadas con la emergencia nacional. Iniciando el proceso de planeamiento conjunto, la preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional (PICA), debe identificar claramente las características

significativas que podrían afectar el cumplimiento de la misión, así como describir el impacto del ambiente operacional desde una perspectiva geoespacial por dominios (terrestre, marítimo, aéreo, espacial, información y ciberespacio) y una perspectiva de sistemas (políticos, militares, económicos, sociales, información e infraestructura), cuyo resultado será una apreciación integral derivada de las conclusiones de la evaluación de todos los aspectos individuales y de la perspectiva de sistemas que impactan en el ambiente operacional que permitirá una mejor toma de decisiones a lo largo del proceso de planeamiento conjunto. Con esta importante información, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, así como los Comandos Operacionales y Especiales, continuarán con su proceso de planeamiento, el cual estará alineado con el concepto estratégico establecido por el Ministerio de Defensa.

Indudablemente, el ejercicio programado por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas cumplió con los objetivos propuestos y tanto los Oficiales Alumnos como los Docentes Facilitadores han logrado adquirir nuevos conocimientos, competencias y habilidades a lo largo de todo el proceso de preparación, ejecución y conducción de éste. El COVID-19 se configura como una amenaza atípica, la cual ha llevado a los países del mundo a enfrentarla con todos los medios disponibles con las que cuenta un Estado. Las Fuerzas Armadas no han sido ajenas a esta situación y son un pilar importante en la gestión de esta crisis que afecta a toda la Nación; por ello, el planeamiento de las acciones militares que se ejecutan en el terreno debe considerar todas las variables y actores que intervienen y tienen relación con la dinámica de esta amenaza. Es preciso resaltar que, para efectos del proceso de planeamiento, la doctrina y manuales de planeamiento conjunto vigentes han sido formulados para enfrentar situaciones o adversarios convencionales, lo que ha exigido a los estados mayores conjuntos y en particular a los Oficiales Alumnos a lo largo del ejercicio, adecuarlos al escenario particular que configura una pandemia. El resultado fue la formulación de documentos inéditos que fueron la base para el desarrollo del ejercicio, como las Directivas “emitidas”, para fines de instrucción, por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y el Ministerio de Defensa y el Plan Estratégico Conjunto “emitido” por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, los mismos que sirvieron de base para que los Oficiales Alumnos desarrollen todo el proceso de planeamiento conjunto y los planes correspondientes a nivel operacional.

Del análisis del resultado de este ejercicio, se podrá establecer los lineamientos generales de la propuesta que presentará la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas para formular una estrategia integral para enfrentar una amenaza del tipo pandemia, en el marco de una situación de emergencia sanitaria a nivel nacional.



Capítulo IV

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA NACIONAL PARA ENFRENTAR UNA AMENAZA TIPO PANDEMIA: APROXIMACIÓN PROPUESTA POR LA ESCUELA CONJUNTA DE LAS FUERZAS ARMADAS

“La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países, porque la crisis trae progresos. La creatividad nace de la angustia como el día nace de la noche oscura”.

Albert Einstein

Sin duda, la pandemia ocasionada por este virus denominado COVID-19, viene ocasionando estragos en los diferentes ámbitos del quehacer mundial y nacional, particularmente en el de salud y socioeconómico, situación que por el corto tiempo para reaccionar que tuvieron las organizaciones internacionales, así como los países del mundo, no les permitió una oportuna y eficaz preparación para hacer frente a la crisis que se avecinaba.

Por otro lado, como se mencionó en capítulos anteriores, en la reunión virtual organizada por Finlandia donde participaron altos funcionarios de la Organización Mundial de la Salud, se concluyó que “la COVID-19 no será la última emergencia sanitaria que padecerá el mundo, por lo que existe una necesidad urgente de preparación sostenible ante emergencias sanitarias para hacer frente a la próxima pandemia”.

Los hechos son claros: el mundo no está preparado para una pandemia, y lo que está sucediendo debe ser una alerta para tomar las previsiones necesarias para enfrentar una nueva crisis similar o peor a la que estamos viviendo, con un enfoque que abarque a todas las instancias internacionales, gubernamentales y toda la sociedad en su conjunto que fortalezca la seguridad sanitaria para prevenir o mitigar en lo posible futuras pandemias. Estas previsiones se deben materializar a través de un proceso de planeamiento estratégico integral que permita hacer frente a una eventual aparición de una nueva pandemia.

Planeamiento Estratégico

Las previsiones por tomar para hacer frente a una eventual crisis producida por una pandemia se deben sustentar en un minucioso planeamiento que considere las acciones necesarias para hacer frente a esta amenaza. El término planeamiento¹⁵⁵ tiene muchas acepciones; no obstante, su concepción fundamental señala la adopción de previsiones para la apropiada ejecución de una actividad futura. Implica prever en forma racional, todos los aspectos que inciden en la futura ejecución de una actividad dada, con la finalidad de evitar ser sorprendido por los acontecimientos y tener que afrontarlos improvisadamente.

El propósito del planeamiento es lograr que los hechos, acciones y/o actividades sujetas a previsión, se realicen en el momento oportuno y de acuerdo con los objetivos o fines establecidos por la autoridad que ha dispuesto el planeamiento. El planeamiento es, pues, un continuo y sistematizado proceso de toma de decisiones que va asegurando el más completo conocimiento de sus implicancias en cada fase o paso de éste.

La estrategia es la forma de emplear los medios disponibles para alcanzar un fin específico; consiste en adecuar los medios que se dispone al objetivo o finalidad que se intente conseguir. Es la concepción y combinación creativa de acciones, situaciones y medios propios para lograr los objetivos a pesar de los obstáculos que se presenten.

Dicho esto, se entiende por Planeamiento Estratégico al proceso permanente y dinámico, mediante el cual se conciben acciones, se adoptan previsiones, se determinan y preparan recursos y se conducen acciones en los diferentes niveles y campos de la actividad, para hacer frente, en este caso en particular, a una pandemia, con la finalidad de alcanzar los fines u objetivos establecidos por el Estado.

Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional para hacer frente a una amenaza tipo pandemia

Como ha sido mencionado anteriormente, una pandemia es una amenaza atípica que, a diferencia de un enemigo convencional, no tiene voluntad propia ni capacidad de organizarse, planear o concebir una estrategia. Por ello, la doctrina vigente en general y la de planeamiento conjunto en lo particular, no prevé este tipo de “adversario” y por ello es necesario adecuarla al actual proceso de planeamiento; es en este momento que el arte, creatividad, ingenio y experiencia de quienes planean se pone de manifiesto, para plantear formas de acción nuevas y procedimientos inéditos, para poder adelantarse a los acontecimientos en situaciones dinámicas en continua evolución como lo es una pandemia.

El planeamiento estratégico de la defensa nacional es un proceso integral, permanente y dinámico, mediante el cual se conciben acciones, se adoptan previsiones, se preparan los

155 Planteamientos doctrinarios y metodológicos del desarrollo, la seguridad y la defensa nacional; Centro de Altos Estudios Nacionales; edición diciembre 2006.

medios y recursos y se conducen acciones para hacer frente a las amenazas que se puedan presentar. Su objeto es el establecer formas de acción y preparar los medios y recursos con los cuales deben actuar los diferentes organismos del Estado para hacer frente a una amenaza.

El planeamiento estratégico de la defensa nacional se debe iniciar en el más alto nivel del Estado. Como ya ha sido establecido en las conclusiones del ejercicio de planeamiento conjunto de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, se ha determinado que este planeamiento se desarrolle invocando al Sistema de Defensa Nacional; por ende, siendo el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA) el ente rector de este sistema y el órgano de más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de seguridad y defensa nacional, será quien emita los lineamientos que correspondan para formular el planeamiento estratégico que permita prestar al Estado peruano para enfrentar con éxito o mitigar los efectos de una nueva situación de crisis producida por una pandemia.

También amerita enfatizar que los Sistemas de Inteligencia Nacional, de Gestión de Riesgos de Desastres y de Seguridad Ciudadana, entre otros sistemas administrativos y funcionales del Estado, coadyuvan al mejor cumplimiento de la finalidad del Sistema de Defensa Nacional y por lo tanto deben, también, ser considerados al establecerse los lineamientos antes mencionados.

Asimismo, es importante destacar que los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales son los elementos de ejecución del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, encargados de planear, programar, ejecutar y supervisar las acciones de Defensa Nacional, en las áreas específicas de su responsabilidad y que, para el cumplimiento de estas funciones cuentan con Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional que dependen de la más alta autoridad de cada una de estas instituciones, las que asesoran a las mismas en el planeamiento, programación, ejecución y supervisión de las acciones de Seguridad y Defensa Nacional en el ámbito de su competencia. Esto nos lleva a reiterar la importancia de reactivar la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional con las funciones, autoridad, recursos y nivel de autonomía que le permita asumir la delicada responsabilidad de diseñar, proponer, articular, y dirigir el planeamiento estratégico de la Defensa Nacional y en este caso en particular, coordinar con todas las entidades que conforman el Sistema de Defensa Nacional las acciones y previsiones que se tomarán para enfrentar una nueva situación de crisis producida por una pandemia.

Propuesta a Nivel Estratégico Nacional Político

Siguiendo la línea de pensamiento establecida en párrafos anteriores, será el COSEDENA el órgano que deberá emitir la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional específica correspondiente, instrumento que permitirá normar el proceso de planeamiento estratégico de la defensa nacional para hacer frente a una amenaza tipo pandemia, estableciendo los lineamientos que permitan la ejecución de acciones orientadas a garantizar de manera integral

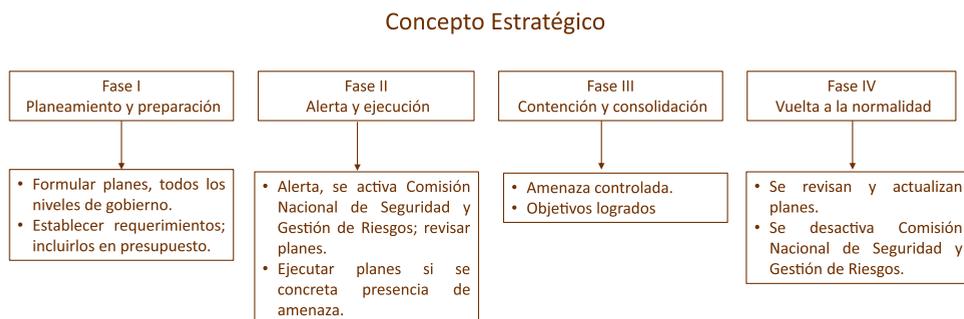
y permanente la seguridad nacional para preparar capacidades y enfrentar el escenario de una futura pandemia.

Del análisis de la normatividad vigente, de la organización y estructura actual del Estado y de las conclusiones y lecciones aprendidas a lo largo del ejercicio de planeamiento conjunto llevado a cabo por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, se estima pertinente establecer los siguientes lineamientos que deberá considerar la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional emitida por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional:

1. La Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), o la que haga sus veces, será el organismo que tendrá a cargo la formulación de la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional para hacer frente a una amenaza tipo pandemia, la misma que será elevada al COSEDENA para su aprobación y firma del Presidente de la República, la que posteriormente será remitida a los Ministerios, Consejos de Inteligencia Nacional, de Gestión de Riesgos de Desastres y Seguridad Ciudadana, Gobiernos Regionales, Locales y Organismos Públicos pertinentes, para que formulen el respectivo Planeamiento Estratégico de su nivel o ámbito de responsabilidad.
2. Se deberá describir con claridad la amenaza (pandemia) la cual resultará fundamental para comprender el problema en todos los niveles, así como definir el concepto estratégico político, los objetivos y finalidad general por alcanzar.
3. El Concepto Estratégico de la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional para hacer frente a una amenaza tipo pandemia considerará cuatro fases:
 - a. **Fase I, de planeamiento y preparación:** Fase en la cual se formularán todos los planes necesarios en los diferentes niveles de gobierno, para hacer frente a una amenaza tipo pandemia, así como el establecimiento de requerimientos necesarios para el cumplimiento de éstos y su inclusión anual en el proyecto de ley de presupuesto del sector público;
 - b. **Fase II, de alerta y ejecución:** Fase que se activa ante indicios o avisos de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud, que informa sobre la posibilidad de una pandemia; se activa la **Comisión Nacional de Seguridad y Gestión de Riesgos**, disponiéndose la revisión de planes de todos los niveles de gobierno; se ejecutan los planes si se llega a concretar la llegada de la pandemia a territorio nacional;
 - c. **Fase III, de contención y consolidación:** Fase en la cual se han tomado las acciones necesarias consideradas en los planes y se ha controlado la pandemia, logrando los objetivos establecidos en el concepto estratégico político;

- d. **Fase IV, vuelta a la normalidad:** Fase en la cual se desactiva la **Comisión Nacional de Seguridad y Gestión de Riesgos** y se revisan los planes, actualizándolos de acuerdo con las lecciones aprendidas recogidas de esta situación de emergencia. Todas las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno alinearán su proceso de planeamiento con las fases establecidas.

DIRECTIVA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA NACIONAL PARA HACER FRENTE A UNA AMENAZA TIPO PANDEMIA



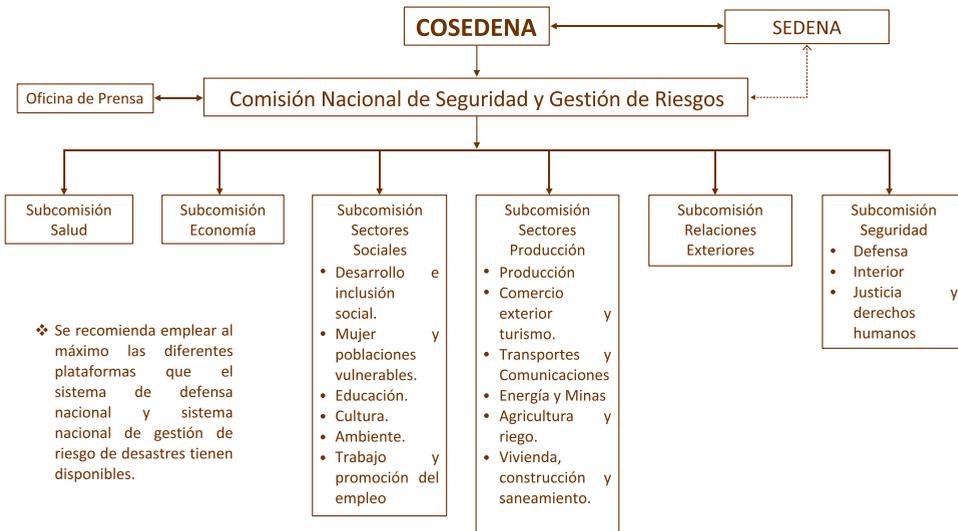
Todas las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno alinearán su proceso de planeamiento con las fases establecidas.

Concepto Estratégico de la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional para hacer Frente a una Amenaza tipo Pandemia

4. Todos los sistemas del Estado coadyuvarán al logro de los objetivos establecidos por el COSEDENA, disponiéndose que los Consejos de Inteligencia Nacional, de Gestión de Riesgos de Desastres y de Seguridad Ciudadana, dispongan la revisión o formulación de nuevos planes relacionados a enfrentar una situación de crisis por la amenaza de una pandemia.
5. Se deberá establecer las tareas por cumplir en cada nivel de gobierno, con un enfoque territorial, es decir, diseñada para cada zona en particular y respondiendo a las necesidades propias de la población de cada región del país.
6. La estrategia debe tener un enfoque multidimensional e integral, es decir, que establezca una intervención articulada del Estado en su conjunto, buscando sinergia y corresponsabilidad entre los sectores del Gobierno Nacional y entre Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, Locales, empresa privada y la población.
7. Se deberá enfatizar la responsabilidad que tienen los Gobiernos Regionales y Locales, quienes cumplen un rol fundamental y particularmente sensible en una situación de emergencia nacional, ya que serán, en coordinación con el gobierno central, quienes ejercerán la gestión dentro de su ámbito de competencia de los diferentes servicios asegurando en todo momento su adecuado funcionamiento, incluyendo la posibilidad

de determinar la mejor distribución en el territorio de los recursos de personal y logísticos, de acuerdo con las necesidades que se pongan de manifiesto en la gestión de una crisis.

8. Una vez formulados y aprobados, los planes estratégicos de cada nivel o ámbito de responsabilidad se deben revisar, modificar, actualizar o perfeccionar, según sea el caso, cada tres años, siendo la SEDENA, o quien haga sus veces, el organismo encargado de supervisar, orientar y evaluar estos planes.
9. La Directiva de Movilización Nacional deberá estar permanentemente actualizada, en previsión de que la situación de crisis que se presente requiera su puesta en ejecución.
10. Todos los organismos involucrados de los tres niveles de gobierno incluirán en sus Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) y en los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), los recursos necesarios para afrontar una amenaza tipo pandemia en el marco de una emergencia sanitaria nacional.
11. La articulación y coordinación a lo largo de todo el proceso de planeamiento estratégico es imperativo para así evitar incongruencias, contradicciones y duplicidad de esfuerzos, siendo la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional-SEDENA, o quien haga sus veces, quien tendrá a cargo este proceso.
12. En la fase I de planeamiento y preparación, considerada en el Concepto Estratégico de la Directiva de Planeamiento del COSEDENA, se preverá la conformación de una



Los gobiernos regionales y locales harán lo propio en sus ámbitos de responsabilidad.

Organigrama de la Comisión Nacional de Seguridad y Gestión de Riesgos.

Comisión Nacional de Seguridad y Gestión de Riesgos, dependiente del COSEDENA, con la función principal de asesorarla para la toma de decisiones a lo largo de la emergencia nacional, la cual entrará en funciones al presentarse una eventual emergencia producida por una pandemia (Fase II del Concepto Estratégico). Esta comisión estará integrada por funcionarios del más alto nivel del gobierno, así como expertos en materias afines con la situación de emergencia nacional, evitando en lo posible, nombrar a Ministros de Estado para no distraerlos de las funciones inherentes a sus cargos. Dadas las funciones y delicada responsabilidad en lo que respecta al planeamiento estratégico de la Defensa Nacional que tiene la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional-SEDENA, se considera que lo más pertinente es que el Jefe de esta secretaría asuma la jefatura de la comisión en mención. Los niveles de gobierno regional y local harán lo propio en su ámbito de competencia. La estructura de la comisión, así como las funciones de ésta, serán formuladas por la SEDENA, o la que haga sus veces, presentando el proyecto para aprobación del COSEDENA. Una vez aprobado, este documento pasará a ser parte integral de la Directiva de Planeamiento. Concluida la emergencia nacional, esta Comisión será desactivada.

13. La Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros formulará un plan de comunicación social que establezca los lineamientos de la política de comunicación que las entidades del Estado, en todos los niveles de gobierno, deberán tener en consideración, para difundir información oficial relacionada a la emergencia nacional y así evitar la propagación de información malintencionada que pueda provocar confusión y desazón en la población.

En síntesis, podemos precisar que en este nivel se establecerán los lineamientos para el planeamiento estratégico integral para hacer frente a una pandemia, destacándose la importancia de prever, con la debida anticipación, hechos o circunstancias que puedan amenazar la seguridad nacional, enfatizando la convocatoria del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional que es el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de seguridad y defensa nacional; asimismo, es importante resaltar la relevancia de la reactivación de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) al ser esta entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional, así como el principal asesor del COSEDENA en todos los aspectos relacionados a seguridad y defensa nacional; especial atención se le debe dar a la propuesta de crear y activar, temporalmente mientras dure la situación de emergencia nacional, la Comisión Nacional de Seguridad y Gestión de Riesgos, la cual gestionará, valga la redundancia, la emergencia que en este caso en particular se presente. Se recomienda que el Jefe de la SEDENA asuma la jefatura de esta comisión. Amerita recalcar que, de una manera general, el planeamiento debe tener un enfoque territorial, es decir, diseñada para cada zona en particular y respondiendo a las necesidades propias de la población de cada región del país. El plan de comunicación social formulado por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros es fundamental para establecer los lineamientos que regirán la difusión de mensajes que eviten la desinformación de la población y fortalezcan la confianza y apoyo

a las medidas que se establezcan para mitigar los efectos de la pandemia. Por último, hay que señalar que la articulación entre todas las entidades públicas y privadas del Estado, en los tres niveles de gobierno, es una condición sine qua non para el éxito de la estrategia y cumplimiento de los objetivos trazados; para ello, será importante el optimizar el empleo de todas las plataformas disponibles que los diferentes sistemas funcionales y administrativos del Estado tienen a disposición.

Propuesta a Nivel Estratégico Nacional Sectorial

El planeamiento estratégico a nivel sectorial se iniciará a la recepción de la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional para hacer frente a una amenaza tipo pandemia emitida por el COSEDENA. Los Sectores (Ministerios), Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales extraerán de la directiva las tareas específicas que les corresponde, así como la determinación de tareas que las relaciona con otros organismos, tanto del mismo nivel como con los niveles de gobierno que corresponda, es decir, una articulación transversal y vertical.

Una vez formuladas, las Directivas de Planeamiento Estratégico de este nivel serán enviadas a la SEDENA, o la que haga sus veces, para la evaluación correspondiente y posterior aprobación por el COSEDENA.

Es preciso advertir que la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional para hacer frente a una amenaza tipo pandemia emitida por el COSEDENA, dispondrá que los Consejos de Inteligencia Nacional, de Gestión de Riesgos de Desastres y de Seguridad Ciudadana, revisen o formulen nuevos planes relacionados a enfrentar una situación de crisis por la amenaza de una pandemia; por esta razón, las entidades de este nivel estarán atentos a los requerimientos de información o de reformulación o formulación de planes solicitados por los Consejos antes mencionados.

Una vez aprobada la Directiva de Planeamiento de Nivel Sectorial, ésta será remitida a las entidades subordinadas, elementos de maniobra u organismos del siguiente nivel de gobierno, para que éstos, a su vez, formulen sus respectivos planes estratégicos.

Debemos subrayar que todo proceso de planeamiento tiene una secuencia, pasos o fases para su formulación, como el estudio y análisis de la Directiva del escalón superior; la realización de la apreciación estratégica, en este caso, sectorial; así como la elaboración de la concepción estratégica hasta llegar a la emisión de la Directiva de Planeamiento correspondiente, detalles que se encuentran definidos en los manuales de doctrina vigentes pero que no serán desarrollados en detalle por no ser materia de este libro; sin embargo, sí debemos mencionar que parte del contenido de estos manuales debe ser revisado y adaptado para su empleo en el proceso de planeamiento de una amenaza atípica como lo es una pandemia. Es pertinente recomendar que los Jefes de las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional de las entidades del Estado, así como el personal que integra las mismas, deberá tener las com-

petencias necesarias para poder hacerse cargo de un proceso de planeamiento estratégico como el propuesto para esta situación de emergencia nacional.

Este nivel de planeamiento reitera la importancia de la articulación transversal y vertical que debe haber entre las entidades del Estado, para así evitar incongruencias, contradicciones y duplicidad de esfuerzos, siendo la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional-SEDENA, o quien haga sus veces, quien tendrá a su cargo la tarea de verificar este proceso.

Propuesta a Nivel Estratégico Nacional del Sector Defensa

En el nivel estratégico nacional de defensa se define al Ministerio de Defensa como ente rector del Sector Defensa, siendo competente en los ámbitos¹⁵⁶ de Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar; Fuerzas Armadas; Reservas y Movilización; Soberanía e integridad territorial y; participación en el desarrollo económico y social del país.

Por otro lado, tiene como función rectora, entre otras, “dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política de Seguridad y Defensa Nacional, en concordancia con lo dispuesto por el Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, **así como con los acuerdos adoptados por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional** y la normativa vigente.

Con este marco legal, resulta pertinente que el Ministerio de Defensa, en cumplimiento a la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional para hacer frente a una amenaza tipo pandemia emitida por el COSEDENA, formule una directiva subsidiaria a nivel Sector con el objetivo de dictar normas y disposiciones para el planeamiento, preparación, coordinación, conducción, ejecución y supervisión de acciones para afrontar una amenaza tipo pandemia en el marco de una emergencia sanitaria nacional, con participación del Ministerio de Defensa (MINDEF), el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) y las Instituciones Armadas (IAA), como parte de los roles de participación en el desarrollo nacional, en el control del orden interno y en la gestión del riesgo de desastres, asignados al Sector Defensa.

Consecuente con lo normado en la Directiva del COSEDENA, el MINDEF debe establecer el Concepto Estratégico del Sector Defensa en el Campo Militar, alineado con el Concepto Estratégico determinado por el COSEDENA. Asimismo, la directiva debe dar énfasis a la articulación multidimensional y multisectorial requerida que permita a las Fuerzas Armadas la coordinación, sinergia y acción oportuna de todos los actores involucrados en una emergencia sanitaria nacional, de acuerdo con sus capacidades, medios de personal, material y de infraestructura disponibles.

Para tal efecto, la directiva deberá considerar cuatro fases que permitirán afrontar eficazmente una amenaza tipo pandemia en el marco de una situación de emergencia sanitaria nacional:

¹⁵⁶ Decreto Legislativo 1134, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa

Fase I de Planeamiento y Preparación: Etapa en que se desarrollará el proceso de planeamiento estratégico para enfrentar esta amenaza, que incluya las coordinaciones y articulación con las diversas entidades del Estado, en particular con el Ministerio de Salud y la Policía Nacional del Perú, y en los niveles operacionales y tácticos con los gobiernos regionales y locales, respectivamente; asimismo, el prever los requerimientos de personal, material e infraestructura necesarios para afrontar la emergencia sanitaria a nivel nacional en óptimas condiciones al activarse la Fase de Ejecución. Esta fase tendrá carácter de permanente, debiéndose revisar y actualizar periódicamente de acuerdo con las apreciaciones y situaciones que se vayan presentando en el tiempo.

Fase II de Ejecución: Donde se dispone la activación de planes y acciones militares con orden. Se inicia a partir de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional.

Fase III de Normalización y Consolidación: Se inicia al término de la Declaratoria de Emergencia Nacional o al cumplirse los objetivos y criterios de finalización establecidos por el gobierno, coadyuvando a la reanudación de las actividades nacionales de una manera sostenible.

Fase IV de Repliegue: La cual se ejecutará con orden.

En los párrafos de disposiciones específicas, se consideran diversas tareas para los diferentes órganos, organismos y empresas del Sector, particularmente al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que tendrá el esfuerzo principal a lo largo de la eventual crisis que pueda producir una pandemia, y las Instituciones Armadas del Ministerio de Defensa, que complementan y apoyan las operaciones y acciones militares que desarrolla el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a través de sus Comandos Operacionales y Especiales.

Como fue mencionado líneas arriba, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas llevará el esfuerzo principal a lo largo de una crisis de estas características. Por ello, la directiva del MINDEF emite disposiciones puntuales para que el CCFFAA disponga el planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las acciones y operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas, así como el dictado de las disposiciones que sean necesarias para la articulación y oportuno apoyo a las acciones y actividades de las entidades del Poder Ejecutivo, en particular del sector Salud; al Sector Interior en apoyo al control del orden interno; las acciones de apoyo a la población; el apoyo a las autoridades regionales y locales y; otras que el Ministerio de Defensa disponga, como vuelos de apoyo con aeronaves de las FFAA, operaciones militares de ciberdefensa contra las amenazas o los ataques que ponga en riesgo a las Fuerzas Propias, los Activos Críticos Nacionales y Recursos Claves del Estado, y medidas de confianza mutua con autoridades militares de países amigos.

Las Instituciones de las Fuerzas Armadas cumplirán también un rol importante durante la crisis producida por una pandemia. Pondrán a disposición los medios de personal, material y capacidades requeridas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de su misión; dispondrán de la infraestructura y del personal profesional de

la salud a su cargo, en apoyo al Sistema Nacional de Salud, de acuerdo a disponibilidad y; coordinarán con los sectores del Estado, los tres niveles de gobierno, entidades privadas y la sociedad civil, las solicitudes de acciones de apoyo al desarrollo nacional y de promoción de las relaciones civiles-militares que se presenten, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, entre otras acciones dispuestas por el MINDEF.

Las acciones militares deben estar debidamente coordinadas y concertadas evitando que haya una duplicidad de esfuerzo y los medios se empleen eficazmente. En ese sentido, el Ministerio de Defensa deberá establecer los lineamientos para una adecuada coordinación entre el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Instituciones Armadas que permitan optimizar las acciones y apoyo que eventualmente se ejecutarán con los sectores del Estado, los tres niveles de gobierno, entidades privadas y la sociedad civil que así lo soliciten y otro tipo de acciones u operaciones militares como acciones de apoyo al desarrollo nacional y de promoción de las relaciones civiles-militares o movimientos de aeronaves y operaciones de ciberdefensa, entre otros.

No podemos dejar de mencionar que el Sector Defensa también estará presto a cumplir con su rol primordial de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial, así como enfrentar otras amenazas e ilícitos como el terrorismo y tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, y su participación en el marco del sistema nacional de gestión de riesgo de desastres.

De lo expresado, se colige que en el nivel estratégico del Sector Defensa, el Ministerio de Defensa debe formular una directiva para dictar normas y disposiciones para el planeamiento, preparación, coordinación, conducción, ejecución y supervisión de acciones para afrontar una amenaza tipo pandemia, en la cual se le dará énfasis a la articulación multidimensional y multisectorial requerida que permita a las Fuerzas Armadas la coordinación, sinergia y acción oportuna de todos los actores involucrados en una emergencia, en particular con el Ministerio de Salud y la Policía Nacional del Perú, y en los niveles operacionales y tácticos con los gobiernos regionales y locales, respectivamente; asimismo, para evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar el empleo de los recursos disponibles, deberá establecer los lineamientos para una adecuada coordinación entre el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Instituciones Armadas que permitan apoyar a los sectores del Estado, entidades públicas y privadas de los tres niveles de gobierno, y la sociedad civil en general que así lo soliciten. Es preciso resaltar que las Fuerzas Armadas continuarán cumpliendo con los demás roles establecidos, particularmente con su rol primordial de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial, así como enfrentar otras amenazas e ilícitos.

Propuesta a Nivel Estratégico Militar

Del análisis realizado y las conclusiones a las que se ha llegado en el ejercicio de planeamiento conjunto de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, se ha determinado que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas formule un Plan Estratégico Conjunto mi-

sionando a los Comandos Operacionales y Especiales con tareas para hacer frente a una situación de crisis producida por una pandemia. Este plan debe estar alineado tanto con el Concepto Estratégico del Sector Defensa de la Directiva del MINDEF como con el Concepto Estratégico Político considerado en la Directiva del COSEDENA que es el nivel donde se determinan los objetivos de la Seguridad y Defensa Nacional para esta situación en particular.

Como ha sido señalado oportunamente, la doctrina y manuales de planeamiento conjunto están diseñados para hacer frente a amenazas convencionales claramente identificables y cuantificables, motivo por el cual se tienen que adaptar adecuadamente para prever una situación como la planteada, aprovechando esta oportunidad para generar nueva doctrina, en un escenario de seguridad mundial donde los conflictos van evolucionando haciendo que las operaciones sean cada vez más complejas y multidimensionales.

De acuerdo a la doctrina vigente, corresponde diseñar un plan de mediano plazo, para prever un conjunto de acciones que permitirán enfrentar a una amenaza (pandemia) en el tiempo y que comprenderá a su vez el empleo de medios y recursos necesarios con los que las Fuerzas Armadas contarán a futuro. El plan deberá ser revisado periódicamente y actualizado de ser necesario para asegurar que permanezca vigente. Asimismo, de considerarlo pertinente, se deberán formular los planes de contingencia que de acuerdo a la permanente apreciación de situación sean necesarios.

El planeamiento estratégico militar une indisolublemente las disciplinas de planeamiento con el de inteligencia. Por ello, es de suma importancia el desarrollar la denominada preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional (PICAO)¹⁵⁷ en el ámbito del territorio nacional, proceso analítico que las organizaciones de inteligencia conjunta utilizan para producir evaluaciones de inteligencia, apreciaciones y otros productos de inteligencia para apoyar el proceso de toma de decisiones del comandante de una Fuerza Conjunta. De acuerdo con la doctrina vigente, el ambiente operacional es un compuesto de las condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de las capacidades e influye en las decisiones de un comandante. El proceso se utiliza para analizar todos los aspectos relevantes de este ambiente, incluyendo el adversario y el de otros actores; los dominios físicos (aéreo, terrestre, marítimo y espacial); el ambiente de información (que incluye el espacio cibernético); y los sistemas y subsistemas políticos, militares, económicos, sociales, de información e infraestructura (PMESII), es decir, una visión holística de todos los factores que pueden afectar de alguna forma la misión. Por último, se debe enfatizar la importancia de mantener actualizado el PICAO, con la finalidad de poder reajustar, de ser necesario, oportunamente el planeamiento estratégico militar.

Siguiendo lo normado por la doctrina y el proceso de planeamiento conjunto, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas deberá desarrollar un diseño operacional que será fundamental para el desarrollo del planeamiento estratégico operacional. El diseño operacional

157 Preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional, Publicación Conjunta 2-01-3, 21 mayo 2014

permite definir con claridad el problema, y establecer una aproximación para darle solución; representa la formulación de una idea macro de la operación en base a una apreciación general de la situación y análisis del concepto estratégico político y sectorial establecidos por el COSEDENA y MINDEF, respectivamente. Para ello se emplearán diversos conceptos y herramientas que facilitarán el proceso de planeamiento, como el estado final deseado militar que deberá estar alineado con estado final deseado estratégico político; los objetivos claramente definidos y que deben contribuir al logro del estado final deseado; los centros de gravedad propios y del adversario, que en este caso en particular debe determinarse con diferente criterio al establecido en la doctrina vigente, al ser una pandemia una amenaza inusual (Clausewitz¹⁵⁸ consideraba que un centro de gravedad era el centro de todo poder y movimiento, de los cuales depende todo); capacidades críticas, requerimientos y vulnerabilidades, entre otros conceptos y herramientas que, como ya se ha mencionado en reiteradas oportunidades, deben ser adecuadas a la amenaza para la cual se está planeando.

Seguidamente, se formula el plan propiamente dicho, en donde se hace una apreciación de situación que comprende el análisis de la misión a cumplir, el establecimiento de cursos de acción seleccionando el mejor para cumplir la misión antes mencionada, para desarrollar un concepto de operaciones (CONOPS) con un enunciado claro y preciso de cómo se tiene la intención de lograr la misión asignada. Este concepto de operaciones deberá ser elevado al COSEDENA para su respectiva aprobación. Una vez aprobado el CONOPS, se procederá al desarrollo y formulación del Plan Estratégico Conjunto.

La misión del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas deberá estar enmarcada en el ámbito del territorio nacional, considerando el planeamiento, preparación, coordinación y conducción de operaciones y acciones militares conjuntas, en el marco de una emergencia sanitaria nacional producida por una pandemia, como parte de los roles estratégicos de participación en el desarrollo nacional, en el control del orden interno y en la gestión del riesgo de desastres asignados a las Fuerzas Armadas.

El plan estratégico conjunto debe establecer el objetivo estratégico militar del CCFFAA, así como los objetivos operacionales que les servirá de guía a los Comandos Operacionales y Especiales para la formulación de sus respectivos planes de operaciones; asimismo, indica claramente el estado final deseado y propósito a lograr.

La formulación de las tareas clave consideradas en el plan estratégico conjunto que deben cumplir los Comandos Operacionales y Especiales, deben ser particularmente detalladas debido a las características de la amenaza, poniéndose especial énfasis a las coordinaciones y articulación que debe haber con la Policía Nacional del Perú, los Gobiernos Regionales y Locales, los Comandos Operacionales adyacentes o vecinos, entidades del sector público, privado y sociedad civil en general; las previsiones para activar la movilización nacional en su área de su competencia; así como la seguridad biosanitaria del personal propio, sus familiares y de la población, entre otras. El empleo de las diferentes plataformas que tienen los

158 https://es.wikipedia.org/wiki/Carl_von_Clausewitz

sistemas funcionales y administrativos del Estado, como por ejemplo del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y del Sistema de Seguridad Ciudadana, pueden facilitar las coordinaciones y articulación transversal y vertical entre los tres niveles de gobierno.

Con relación al Concepto Estratégico formulado por el CCFFAA, se podrán establecer las fases que sean necesarias y las acciones que se tomarán en cada una de ellas. De una manera general se deben considerar las fases de Planeamiento y Preparación, momento en que se formulan los planes que de la apreciación de situación general se desprendan, así como la formulación de requerimientos para optimizar el estado de alistamiento de las fuerzas; Ejecución de planes, fase en la cual se activan los planes formulados oportunamente; Normalización y Consolidación, que se inicia al término del Estado de Emergencia y de la Declaratoria de la Emergencia Sanitaria Nacional y se continúa ejecutando operaciones y acciones militares, hasta que se haya logrado consolidar los objetivos operacionales establecidos por el CCFFAA y la materialización de los criterios de finalización y; la Fase de Repliegue, que consistirá en replegar las Fuerzas Armadas, con orden, hacia sus instalaciones de origen para continuar con sus actividades propias de cada institución.

Finalmente, se establecerán las tareas específicas que cada Comando Operacional y Especial cumplirá en su respectivo ámbito de responsabilidad.

En este nivel de planeamiento, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) establecerá claramente su concepto estratégico, señalando el objetivo estratégico militar, estado final deseado y propósito a lograr del CCFFAA, así como los objetivos operacionales que les servirá de guía a los Comandos Operacionales y Especiales para la formulación de sus respectivos planes de operaciones; resalta también la importancia de desarrollar la denominada preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional (PICAO) en el ámbito del territorio nacional, la cual permitirá producir evaluaciones de inteligencia, apreciaciones y otros productos de inteligencia para apoyar el proceso de toma de decisiones de los respectivos Comandos. El PICAO, junto con el diseño operacional, permitirá definir con claridad el problema, y establecer una aproximación para darle solución. Las tareas clave consideradas en el plan estratégico conjunto que deben cumplir los Comandos Operacionales y Especiales, deben ser particularmente detalladas debido a las características de la amenaza, poniéndose especial énfasis a las coordinaciones y articulación que debe haber con las autoridades del sector salud, la Policía Nacional del Perú, los Gobiernos Regionales y Locales, los Comandos Operacionales adyacentes o vecinos, entidades del sector público, privado y sociedad civil en general. Por último, se le dará especial énfasis al planeamiento con un enfoque territorial, es decir, considerando las particularidades que tiene cada área o zona de responsabilidad.

Propuesta a Nivel Operacional

En el nivel operacional, el proceso de planeamiento es similar al del estratégico militar, pero llevado al escenario de cada área de responsabilidad, prestando especial atención a las

particularidades de cada zona y respondiendo a las necesidades propias de la población de cada región del país.

Los Comandos Operacionales o Comandantes de las Zonas de Seguridad Nacional (ZSN), le deben prestar particular atención a los detalles de sus respectivas áreas de responsabilidad. El terreno; clima; las características de la zona urbana y rural; las costumbres, idiosincrasia, idiomas o dialectos de la población; capacidades de liderazgo y gestión de las autoridades regionales y locales, entidades estatales y privadas particularmente de salud, organizaciones sociales, humanitarias y religiosas; entre otras características y peculiaridades, son factores determinantes para tener en consideración al formular la apreciación de situación del ambiente operacional donde se ejecutarán las acciones militares (PICAO).

Las relaciones de comando, así como de apoyo deben estar claramente definidas, estableciendo los canales de coordinación que sean necesarios, tanto transversalmente con los Comandos de Zona de Seguridad vecinos como con los Comandos del escalón superior y subordinados.

Es preciso recalcar la importancia que tienen tanto la preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional (PICAO) así como el diseño operacional, los cuales orientarán todo el proceso de planeamiento conjunto y facilitarán la toma de decisiones a los Comandos Operacionales y Especiales.

En este caso particular de la emergencia sanitaria nacional, debe haber una estrecha comunicación y cooperación con las autoridades regionales, locales y policiales, así como con otras entidades públicas y privadas que permita la sinergia necesaria para cumplir con los objetivos trazados por el gobierno central, así como los de la región y local. Las relaciones con la población en general también serán de suma importancia, para lograr su confianza y colaboración, siendo la preservación de la salud y la vida lo que prima ante cualquier otra consideración. Por ello, es de suma importancia que los Comandos tengan un conocimiento profundo de la realidad de su zona de responsabilidad para así poder asesorar a las autoridades encargadas de formular y ejecutar las estrategias integrales y recomendar la mejor aplicación de las capacidades militares.

Los Comandos Operacionales o Comandos de Zona de Seguridad Nacional, le deben delegar la suficiente autoridad y libertad de acción a sus Comandos subordinados para que puedan adaptar sus formas de acción y empleo de medios disponibles de acuerdo con las características propias de cada área de responsabilidad. Asimismo, deben crear las mejores condiciones para facilitarles el cumplimiento de sus respectivas tareas, particularmente asegurando el apoyo necesario en lo relacionado a personal, material y presupuesto.

Por último, sin ser menos importante, los Comandos Operacionales deberán prever la continuidad de las operaciones o acciones militares que venían desarrollando antes de presentarse la emergencia sanitaria nacional, formulando, en adición, los planes de contingencia que estimen necesarios para atender otro tipo de situaciones y amenazas que eventual-

mente se puedan presentar, particularmente los relacionados a desastres producidos por fenómenos naturales.

Resulta importante que los Comandos Operacionales y Especiales en su nivel de planeamiento desarrollen una detallada preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional (PICAO) así como el diseño operacional, los cuales orientarán todo el proceso de planeamiento conjunto y facilitarán la toma de decisiones. Se reitera que debe haber una estrecha comunicación y cooperación con las autoridades regionales, locales y policiales, así como con otras entidades públicas y privadas que permita la sinergia necesaria para cumplir con los objetivos trazados por el gobierno central, así como los de la región y local. Por ello, es de suma importancia que los Comandos tengan un conocimiento profundo de la realidad de su zona de responsabilidad para así poder asesorar a las autoridades encargadas de formular y ejecutar las estrategias integrales y recomendar la mejor aplicación de las capacidades militares. Por último, y no por ello menos importante, se les debe delegar a los Comandos subordinados la suficiente autoridad y libertad de acción para que puedan adaptar sus formas de acción y empleo de medios disponibles de acuerdo con las características propias de cada área de responsabilidad.

Consideraciones Finales

De lo señalado a lo largo de este capítulo, es particularmente importante destacar los siguientes puntos, los cuales consideramos son parte fundamental de la propuesta que presenta la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas:

- a. Es importante prever, con la debida anticipación, hechos o circunstancias que puedan amenazar la seguridad nacional, para lo cual es indispensable llevar a cabo el proceso de planeamiento estratégico integral, que, para este caso en particular, permita afrontar una amenaza con las características de una pandemia.
- b. Se ha determinado que el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, al ser el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de seguridad y defensa nacional, debe liderar este proceso.
- c. Es de suma importancia la reactivación de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, reestableciendo la autoridad, recursos y nivel de autonomía que mantenía antes de su absorción por el Ministerio de Defensa, que le permita asumir la responsabilidad de articular la política de Seguridad y Defensa Nacional y gestionar el Sistema de Defensa Nacional, así como asesorar adecuadamente al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.
- d. La gestión de una situación de emergencia nacional producida por una amenaza como lo es una pandemia, debe ser dirigida por una comisión, a la cual denominaremos Comisión Nacional de Seguridad y Gestión de Riesgos; la cual dependerá del Consejo

- de Seguridad y Defensa Nacional y asesorará al mismo en la toma de decisiones integral en los diferentes ámbitos del quehacer nacional, activándose al presentarse una eventual situación de emergencia nacional, desactivándose al concluir la misma. Se recomienda que el Jefe de la SEDENA asuma la jefatura de esta comisión.
- e. Se le debe dar especial atención a la articulación transversal y vertical que debe haber entre todas las entidades públicas y privadas del Estado, en los tres niveles de gobierno, sin la cual no se logrará el éxito de la estrategia y cumplimiento de los objetivos trazados.
 - f. Los diferentes sistemas funcionales y administrativos del Estado cuentan con plataformas que deben ser explotadas al máximo para lograr la articulación antes mencionada.
 - g. El plan de comunicación social formulado por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros es fundamental para establecer los lineamientos que regirán la difusión de mensajes que eviten la desinformación de la población y fortalezcan la confianza y apoyo a las medidas que se establezcan para mitigar los efectos de la pandemia.
 - h. Todas las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno y en este caso en particular, el Ministerio de Defensa, deberán formular las respectivas directivas para dictar normas y disposiciones para el planeamiento, preparación, coordinación, conducción, ejecución y supervisión de acciones para afrontar una amenaza tipo pandemia.
 - i. Dadas las características tanto geográficas como de la población a lo largo y ancho del país, resulta especialmente importante que el proceso de planeamiento se desarrolle con un enfoque territorial, es decir, diseñada para cada zona en particular y respondiendo a las necesidades propias de la población de cada región del país.
 - j. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas establecerá claramente su concepto estratégico que les servirá de guía a los Comandos Operacionales y Especiales para la formulación de sus respectivos planes de operaciones.
 - k. La preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional (PICAO) es fundamental para producir evaluaciones de inteligencia, apreciaciones y otros productos de inteligencia para apoyar el proceso de toma de decisiones en los diferentes niveles de planeamiento. En el nivel estratégico político será la Dirección Nacional de Inteligencia la responsable de esta actividad.
 - l. En el nivel operacional y táctico, debe haber una estrecha comunicación y cooperación con las autoridades regionales, locales y policiales, así como con otras entidades públicas y privadas que permita la sinergia necesaria para cumplir con los objetivos trazados por el gobierno central, así como los de la región y local; así se podrá asesorar adecua-

damente a las autoridades encargadas de formular y ejecutar las estrategias integrales y recomendar la mejor aplicación y apoyo de las capacidades militares.

La Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas tiene como principal objetivo el perfeccionar al personal de las Fuerzas Armadas para el asesoramiento en los más altos niveles del sector Defensa, en la conducción de operaciones y acciones militares conjuntas y combinadas. De esta manera, el Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto (PCEMC) está diseñado para que los Oficiales Alumnos discentes adquieran estas competencias y puedan posteriormente, poner en práctica todo el conocimiento y arte adquirido durante su permanencia en esta Escuela.

Este ejercicio ha servido para fortalecer estas competencias e identificar qué aspectos de la doctrina y manuales de planeamiento conjunto pueden ser adaptados a una situación como la que ha sido materia del mismo, incluidos, por ejemplo, la necesidad de considerar en los programas de todas las escuelas de formación, capacitación y perfeccionamiento, asignaturas relacionadas a amenazas con características atípicas como lo es una pandemia, así como asignaturas que permitan formular escenarios en base a prospectiva, entre otras asignaturas que potencien las competencias del personal de las Fuerzas Armadas.

La propuesta académica que presenta la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas es un aporte cuya única finalidad es la de contribuir con un modelo de estrategia integral para hacer frente a una amenaza atípica como lo es una pandemia, el cual podrá servir de base para adaptar la doctrina y manuales de planeamiento conjunto vigentes a este tipo de situaciones y poner a consideración de las autoridades civiles y militares así como a los lectores en general, las ideas que en el mismo se han detallado como texto de consulta o para llevarlas eventualmente a la práctica si así lo estiman pertinente.



Epílogo

Al mes de noviembre del 2020, el escenario a nivel mundial y nacional sigue siendo incierto. Países de Europa han endurecido nuevamente las restricciones debido a un rebrote que ha vuelto a poner en alerta a las autoridades de todo el mundo. Se han dispuesto nuevamente confinamientos, aislamiento de algunas zonas, así como la prohibición de reuniones y cierre de locales públicos y privados como restaurantes, bares, y comercios en general, excepto mercados de abasto y farmacias. Esta llamada segunda ola, se da luego de que se decidiera retomar paulatinamente las actividades diarias con la finalidad de reabrir la economía de los países europeos, pero el efecto de estas acciones ha sido negativo y se tiene información de los medios de comunicación internacionales que las tasas de contagio son superiores a la primera ola, aunque la tasa de mortalidad está mucho más baja que en ese entonces.

La economía mundial también ha sido seriamente afectada y las medidas que se puedan tomar debido a este rebrote podría ser catastróficas para muchos países en el mundo.

En el Perú, el número de contagios y fallecidos ha disminuido gradualmente y los hospitales y centros de salud en general cuentan con camas disponibles y el material y equipo necesario para atender a la población infectada; sin embargo, el sistema nacional de salud sigue siendo frágil debido a la falta de atención que por años mantuvo a este importante y vital sector desatendido y con deficiencias acumuladas por años que difícilmente se pueden subsanar en pocos meses de atención.

Las medidas económicas tomadas por el Gobierno han mitigado en algo el impacto que la pandemia ocasionó en el Estado en su conjunto; sin embargo, los índices que se pueden obtener de los informes del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)¹⁵⁹ no son optimistas, observándose que la población más vulnerable será la más afectada por esta crisis, lo que incluye a los grupos étnicos, poblaciones en situación de discapacidad, víctimas de violencia, población sin seguro de salud o pensión, población en situación de pobreza o pobreza extrema, entre otros; asimismo, las tasas de desempleo e informalidad también se han incrementado y se han observado desplazamientos de pobladores de las grandes

159 https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf

ciudades hacia sus lugares de origen, buscando mejores condiciones de vida. Sin duda, la economía y desarrollo nacional ha sido seriamente afectado; se espera que las autoridades tomen las decisiones y medidas más acertadas para una pronta recuperación.

Nuestras Fuerzas Armadas han estado presentes al lado de la población desde el primer día en que se declaró el estado de emergencia nacional, poniendo a disposición todos los medios de personal y material disponibles; la ciudadanía puede estar segura de que nuestras fuerzas del orden permanecerán atentas velando por el bienestar general y seguridad del Estado.

El COVID-19 está trayendo importantes lecciones aprendidas a tener en consideración, como que el mundo no está preparado para una pandemia y se ha hecho evidente la importancia que tiene el planeamiento oportuno de situaciones que, como ésta, pueden traer consecuencias desastrosas para un país o el planeta en su totalidad, por lo que es importante que los hechos, acciones y/o actividades sujetas a previsión, se realicen con la debida anticipación.

Por último, esperamos que la aproximación de estrategia integral de carácter académico presentada por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas pueda aportar ideas que permitan coadyuvar a revisar, mejorar, adecuar y/o fortalecer la doctrina conjunta que optimice el proceso de planeamiento para enfrentar este tipo de amenazas en el futuro.



Bibliografía

- Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/>
- Agencia Peruana de Noticias. (2020). “Coronavirus: Respira Perú dona 2,000 ventiladores mecánicos para ayudar a pacientes”. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-respira-peru-dona-2000-ventiladores-mecanicos-para-ayudar-a-pacientes-810639.aspx>
- Agencia Peruana de Noticias. (2020). “Coronavirus: conoce qué es la Operación Tayta, a quiénes y en qué regiones atiende”. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-conoce-es-operacion-tayta-a-quienes-y-que-regiones-atiende-805297.aspx>
- Andersen, K.G., Rambaut, A., Lipkin, W.I., Holmes, E.C., & Garry R.F. “The proximal origin of SARS-CoV-2”. Recuperado de <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0820-9>.
- Aranda, R. (2020). “La estrategia de Italia para evitar una segunda ola del coronavirus”. Recuperado de: https://as.com/diarios/2020/09/22/actualidad/1600779794_267682.html
- Banco Mundial-BM. (2020). “El Grupo Banco Mundial y la COVID-19”. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are/news/coronavirus-covid19>
- BBC News Mundo. (2020). “Coronavirus: 3 claves para entender cómo Reino Unido se convirtió en el país de Europa con más muertos por covid-19 (y el segundo en el mundo)”. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52496950>
- Biblioteca del Congreso de la República. “Presidentes y Gobernantes de la República del Perú 1900-1950”. Recuperado de: <http://www.congreso.gob.pe/biblioteca/presidentes/1900-1950>
- Castañeda, V. (2013). “Mecanismo de articulación y coordinación para una gestión pública efectiva”. Recuperado de: https://sgp.pcm.gob.pe/web/images/EVMOD_Castaneda.pdf
- Centro de Altos Estudios Militares. (2006). “Planteamientos doctrinarios y metodológicos del desarrollo, la seguridad y defensa nacional”.
- Centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN. Recuperado de: <https://www.gob.pe/10140-instituto-nacional-de-defensa-civil-centro-de-operaciones-de-emergencia-nacional-coen>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN. Recuperado de: <https://www.ceplan.gob.pe/quienes-somos/>
- CNN Español. (2020). “Cronología del coronavirus: así empezó y se ha extendido por el mundo el mortal virus pandémico”. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/14/cronologia-del-coronavirus-asi-empezo-y-se-ha-extendido-por-el-mundo-el-mortal-virus-pandemico/>
- CNN-Chile. (2020). “Designan a jefes de la Defensa Nacional por estado de catástrofe ante coronavirus” Recuperado de: https://www.cnnchile.com/coronavirus/jefes-defensa-nacional-estado-catastrofe-coronavirus_20200319/
- Concha, L. (2020). “Adiós a las teorías conspirativas: Científicos explican el origen del Covid-19”. Recuperado de: <https://www.duna.cl/noticias/2020/04/08/adios-a-las-teorias-conspirativas-cientificos-explican-el-origen-del-covid-19/>

- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP. Recuperado de: <https://www.confiep.org.pe/cronologia-fondo-de-emergencia/>
- Constitución Política del Perú. (1993).
- CoronavirusEcuador.com. (2020). Portal con información oficial sobre la pandemia que afecta a Ecuador. Recuperado de: <https://www.coronavirusecuador.com/>
- Cortina, G. (2020). “El caso de Asia: La comunicación gubernamental e institucional durante el COVID-19”. Recuperado de: <https://compolitica.com/el-caso-de-asia-la-comunicacion-gubernamental-e-institucional-durante-el-covid-19/>
- Definición. (2020). “Definición de Estrategia”. Recuperado de: <https://definicion.mx/estrategia/>
- Diario Oficial El Peruano. (2020). Búsquedas varias de Decretos Legislativos, Decretos Supremos, Decretos de Urgencia, Resoluciones Ministeriales.
- DSN-Noticias del Perú. (2020). “Coronavirus: aumenta número de camas disponibles en hospitales del Perú”. Recuperado de: <https://dsn.pe/coronavirus-aumenta-numero-de-camas-disponibles-en-hospitales-del-peru/>
- El Comercio. (2020). “Director de la OMS se refiere al origen del covid-19”. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/origen-covid19-oms-muertes-contagios.html>
- El Comercio. (2020). “El impacto de abrir nuevas rutas al extranjero: ¿qué dicen los especialistas sobre el anuncio?”. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/el-impacto-de-abrir-nuevas-rutas-al-extranjero-que-dicen-los-especialistas-sobre-el-anuncio-noticia/>
- El Peruano. (2020). “Minsa informa sobre la disponibilidad de oxígeno medicinal en los hospitales del país”. Recuperado de: <https://elperuano.pe/noticia-minsa-informa-sobre-disponibilidad-oxigeno-medicinal-los-hospitales-del-pais-99343.aspx>
- Embajada de los Estados Unidos de América en el Perú. (2020). “Donación de ventiladores al gobierno del Perú”. Recuperado de: <https://pe.usembassy.gov/es/estados-unidos-dona-250-ventiladores-al-peru-para-responder-al-covid-19/#:~:text=Estados%20Unidos%20dona%20250%20ventiladores%20al%20Per%20C3%BA%20para%20responder%20al%20COVID%2D19,-P%20C3%A1gina%20Inicial%20%7C%20Noticias&text=El%20Gobierno%20de%20los%20Estados,lucha%20contra%20el%20COVID%2D19>
- Estado Mayor Conjunto de Chile. (2020). “La labor de las Fuerzas Armadas ante la emergencia sanitaria COVID – 19”. Recuperado de: <https://www.emco.mil.cl/?p=5409>
- Estela Rafino, M. (2020). “Estrategia”. Recuperado de: <https://concepto.de/estrategia/>
- Gobierno de Argentina. (2020). “Información del despliegue de las Fuerzas Armadas ante el Covid-19”. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informacion-del-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-ante-el-covid-19>
- Grados, A. (2008). “La Soberanía Peruana” Recuperado de: <https://www.voltairenet.org/article157001.html>
- Grados, P. (2020). “LOS EFECTOS DE LA COVID-19 EN LA ECONOMÍA PERUANA”. Recuperado de: <https://www.ulima.edu.pe/entrevista/pedro-grados-smith-29-04-2020#:~:text=%20C2%BFCu%20C3%A1%20ser%20C3%A1%20el%20impacto%20sobre,quinque%20a%20veinte%20por%20ciento>
- HLCOPTERS. (2020). “Leonardo colabora para contener la pandemia del SARS-CoV-2”. Recuperado de: <https://hlcopters.com/leonardo-colabora-para-contener-la-pandemia-del-sars-cov-2-covid-19/>
- INFODEFENSA. (2020). “Las Fuerzas Armadas y la Pandemia en Brasil”. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2020/07/13/opinion-fuerzas-armadas-pandemia-brasil.php>
- Infosalus. (2020). “Breve historia de las pandemias globales: cómo hemos luchado contra los mayores asesinos”. Recuperado de: <https://www.infosalus.com/salud-investigacion/noticia-breve-historia-pandemias-globales-hemos-luchado-contra-mayores-asesinos-20200322075937.html>
- Instituto de Salud Carlos III. (2020). “Estrategia de detección precoz, vigilancia y control de COVID-19”. Recuperado de: https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19_Estrategia_vigilancia_y_control_e_indicadores.pdf

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). “Perú: Condiciones de vida de la población en riesgo frente a la pandemia del COVID-19” Recuperado de: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf
- Lima, L. (2020). “Coronavirus: 5 estrategias que están funcionando en los países que han logrado contener los contagios de covid-19”. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51919935>
- Instituto Peruano de Economía. (2020). “HASTA 30.000 EMPLEOS SE PERDIERON EN SECTOR PESCA”. Recuperado de: <https://www.ipe.org.pe/portal/hasta-30-000-empleos-se-perdieron-en-sector-pesca/>
- Kiechel, W y Cáceres, A. (2014). “Los grandes estrategias del mundo empresarial”. Recuperado de: <http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/2014-oct-caceres.pdf>
- La República. (2020). “MEF: ONP reconocerá tres meses de aportes de trabajadores próximos a jubilarse”. Recuperado de: <https://larepublica.pe/economia/2020/04/13/mef-onp-reconocera-tres-meses-de-aportes-de-trabajadores-proximos-a-jubilarse/>
- La Vanguardia Internacional. (2020). “Duterte ordena “disparar a matar” a los que violen las restricciones por el coronavirus”. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200402/48271120390/rodrigo-duterte-filipinas-disparar-matar-restricciones-coronavirus.html>
- Ley N° 31061, Ley de Movilización para la Defensa Nacional y Orden Interno
- López Sánchez, G. (2020). “Científicos avisan de que la estrategia de España frente al coronavirus conduce a pérdidas económicas enormes”. Recuperado de: https://www.abc.es/ciencia/abci-expertos-avisan-estrategia-espana-frente-coronavirus-conduce-perdidas-economicas-enormes-202008191726_noticia.html
- Martínez de la Fe, E. (2020). “El aleteo de una mariposa en China desencadenó la pandemia mundial”. Recuperado de: https://tendencias21.levante-emv.com/el-aleteo-de-una-mariposa-en-china-desencadeno-la-pandemia-mundial_a45887.html
- Ministerio de Defensa de España. (2020). “La Unidad Militar de Emergencia” Recuperado de: <https://www.defensa.gob.es/ume/>
- Ministerio de Defensa. (2020). Campaña “Ayúdanos a ayudar”. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/mindef/campa%C3%B1as/933-ayudanos-a-ayudar>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). “Plan Económico del Perú frente al COVID-19”. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/>
- Ministerio de Educación. (2020). “Programa Aprendo en casa”. Recuperado de: <https://aprendoencasa.pe/#/>
- Ministerio de Salud de Chile. (2020). “Plan de Acción Coronavirus” Recuperado de: <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/>
- Ministerio de Salud. (2020). “Guía técnica para el cuidado de la salud mental del personal de la salud en el contexto del COVID-19”. Recuperado de: <http://www.travimus.com/sites/default/files/2020-05/180-2020-MINSA%20Salud%20Mental.pdf>
- Ministerio de Salud. (2020). “Plan Nacional de Preparación y Respuesta frente al Riesgo de Introducción del Coronavirus 2019”. Recuperado de: <http://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/04/1087786/rm-039-2020-minsa.pdf>
- Ministerio de Salud. (2020). Sala Situacional COVID-19. Recuperado de: https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp
- Noticias ONU. (2020). “La pandemia del coronavirus no frena a las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU” Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472372>
- OMS-Organización Mundial de la Salud. “Enfermedad por Coronavirus” Recuperado de: <https://www.who.int>
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (2020). Recuperado de: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/africa_covid_brief_spanish.pdf
- Organización Internacional del Trabajo-OIT. (2020). “COVID-19 y el mundo del trabajo”. Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>

- Organización Panamericana de la Salud-OPS. (2020). “Brote de enfermedad por el Coronavirus (COVID-19)”. Recuperado de: https://www.paho.org/es/temas/coronavirus/brote-enfermedad-por-coronavirus-covid-19?gclid=CjwKCjwKCAjwID8BRAFEiwAnUoK1Yc8HD2U5eZ7EL8FtLuaniqrkj1YNcAyGA0OBBhuxDHch3JyKXPViBoCvGoQAvD_BwE
- Parlamento Andino. (2020). “Principales medidas adoptadas por el gobierno peruano frente a la emergencia provocada por la COVID-19” <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2020/09/Principales-medidas-adoptadas-por-el-gobierno-peruano.pdf>
- Pérez Porto, J y Merino, M. (2008). “Definición de Estrategia”. Recuperado de: <https://definicion.de/estrategia/>
- Planas, E. (2020). “Epidemias en el Perú: plagas que nos hicieron más fuertes”. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/luces/epidemias-en-el-peru-las-plagas-que-nos-hicieron-mas-fuertes-noticia/>
- POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA AL 2021. Recuperado de: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>
- Pombo, E. (2018). “Grandes estrategias”. Recuperado de: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2018/02/24/grandes-estrategas/0003_201802G24P13993.htm
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). “COVID-19: la pandemia. La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-9”. Recuperado de: <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/coronavirus.html>
- Publicación Conjunta 2-01-3. (2014). “Preparación de inteligencia conjunta del ambiente operacional”.
- Pulido, S. (2020). “Misión especial de la OMS para descubrir los orígenes del SARS-CoV-2”. Recuperado de: <https://gacetamedica.com/con-rayos-x/mision-especial-de-la-oms-para-descubrir-los-origenes-del-sars-cov-2/>
- Radio Programas del Perú. (2020). “Perú pasa de 100 a casi 2 000 ventiladores mecánicos para COVID-19 en 4 meses de emergencia”. Recuperado de: <https://rpp.pe/peru/actualidad/peru-pasa-de-100-a-casi-2-000-ventiladores-mecanicos-para-covid-19-en-4-meses-de-emergencia-noticia-1278236>
- Redacción Tiempo Minero. (2020). “Salud Pública: estrategias de contención para detener expansión del covid-19”. Recuperado de: <https://camiper.com/tiempominero/salud-publica-estrategias-de-contencion-para-detener-expansion-del-covid-19/>
- RESDAL. (2020). Boletín N°2. “La Labor de las Fuerzas Militares en el contexto de crisis COVID-19”. Recuperado de: https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin_covid-19n2_esp_final.pdf
- Roncancio, G. (2019). “Estrategia: ¿Qué es? y las herramientas para crearla”. Recuperado de: <https://gestion.pensemos.com/estrategia-que-es-y-las-herramientas-para-crearla>
- Semana. (2020). “Coronavirus: 5 estrategias que están funcionando en los países que han logrado contener los contagios de covid-19”. Recuperado de: <https://www.semana.com/mundo/articulo/como-lograron-taiwan-hong-kong-y-singapur-controlar-el-coronavirus/657549/>
- ShareAmerica. (2020). “Coronavirus: Estados Unidos en acción”. Recuperado de: <https://share.america.gov/es/coronavirus-estados-unidos-en-accion/>
- Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Recuperado de: http://www.pcm.gob.pe/seguridad-ciudadana/wp-content/uploads/2015/02/18_normativa.pdf
- Tel Sur HD. (2020). “¿Qué tan vulnerables a la Covid-19 son los niños y jóvenes?”. Recuperado de: <https://www.telesurtv.net/news/coronavirus-ninos-jovenes-vulnerables-contagios-pandemia-20200805-0057.html>
- Tele Sur HD. (2020). “China envía a Wuhan otros 2.600 médicos para atender coronavirus”. Recuperado de: <https://www.telesurtv.net/news/china-mas-medicos-militares-wuhan-tratamiento-coronavirus-20200213-0031.html>
- Towfigh Nia, O. (2020). “Alemania despliega 15.000 soldados para combatir la crisis del COVID-19”. Recuperado de <https://www.aa.com.tr/es/mundo/alemania-despliega-15000-soldados-para-combatir-la-tesis-del-covid-19/1782634>
- Sinclair, A. (2020). “Operación Resiliencia:

- Macron moviliza al ejército contra la Covid-19”. Recuperado de: <https://www.rfi.fr/es/francia/20200326-operaci%C3%B3n-resiliencia-macron-moviliza-al-ej%C3%A9rcito-contra-el-covid-19>
- TRT Español. (2020). “El Covid-19 proviene de los murciélagos, según la OMS”. Recuperado de <https://www.trt.net.tr/espanol/vida-y-salud/2020/05/09/el-covid-19-proviene-de-los-murcielagos-segun-la-oms-1413803>
 - TVPerú-Noticias. (2020). “Ministra Mazzetti: Tenemos un stock de seguridad de 200 000 pruebas moleculares”. Recuperado de: <https://www.tvperu.gov.pe/noticias/nacionales/ministra-mazzetti-tenemos-un-stock-de-seguridad-de-200-000-pruebas-moleculares>
 - United Nations Peacekeeping. (2020). “IMPACT OF COVID-19 ON UN PEACEKEEPING”. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/en/impact-of-covid-19-un-peacekeeping>
 - United States Department of Defense. (2020). “CORONAVIRUS: DOD Response Timeline”. Recuperado de: <https://www.defense.gov/Explore/Spotlight/Coronavirus/DOD-Response-Timeline/>
 - Universidad Nacional Mayor de San Marcos. (2020). Cristóbal Aljovín de Losada. Recuperado de: https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/Autores/aljovin_lc.htm
 - Urbina, S. (2020). “Historia y catástrofes: lecciones olvidadas”. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2020/04/13/historia-y-catastrofes-lecciones-olvidadas/>
 - Velarde, J. (2020). “Perspectivas Macroeconómicas y Acciones de Política Monetaria”, Julio Velarde, Presidente Banco Central de Reserva del Perú.
 - Virgili, A. (2012). “La peste negra, la epidemia más mortífera”. Recuperado de: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/peste-negra-epidemia-mas-mortifera_6280
 - Voz de América. (2020). “Centroamérica: Fuerzas Armadas acuerdan priorizar acciones contra pandemia y migración ilegal”. Recuperado de: <https://www.voanoticias.com/centroamerica/fuerzas-armadas-centroamerica-prioriza-acciones-en-pandemia>
 - Westreicher, G. “Estrategia”. Recuperado de: <https://economipedia.com/definiciones/estrategia.html>
 - WIKIPEDIA. (2020). “Carl Von Clausewitz”. Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Carl_von_Clausewitz.
 - WIKIPEDIA. (2020). “Cronología de la pandemia de COVID-19 en Perú”. Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Cronolog%C3%ADa_de_la_pandemia_de_enfermedad_por_coronavirus_de_2020_en_Per%C3%BA
 - WIKIPEDIA. (2020). “Estrategia”. Recuperado de: <https://es.wikipedia.org/wiki/Estrategia>
 - WIKIPEDIA. (2020). “Francisco de Toledo”. Recuperado de: [http://blog.pucp.edu.pe/blog/juanluisorrego/2009/02/23/la-fiebre-amarilla-en-la-lima-del-siglo-xix-1/](https://es.wikipedia.org/wiki/Francisco_de_Toledo#:~:text=La%20visita%20general%20al%20Per%C3%BA%20(1570%2D1575),-Siguiendo%20las%20recomendaciones&text=En%20los%20cinco%20a%C3%B1os%20que,%20Jauja%20E2%80%93%20Huamanga%20y%20Cuzco.Orrego, J. (2009). “La fiebre amarilla en la Lima del siglo XIX” Recuperado de: <a href=)
 - Wikipedia. (2020). “Pandemia de gripe de 1918”. Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Pandemia_de_gripe_de_1918
 - WIKIPEDIA. (2020). “Sun Tzu”. Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Sun_Tzu

