



Revista de **Ciencia e Investigación en**
DEFENSA-CAEN

Vol 4 N°2 junio 2023 – setiembre 2023 / **ISSN** 2709-1422



SEGURIDAD



DESARROLLO



DEFENSA



PERÚ

Ministerio de Defensa



CAEN

Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO



**BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024**

CRÉDITOS



CAEN

Centro de Altos Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

AUTORIDADES DEL CAEN

DIRECTOR GENERAL

General de División (r)

Walter Roger Martos Ruiz

DIRECTORA ACADÉMICA

Doctora

Darina Leticia Castro Rentería

SECRETARIO GENERAL

Doctor

Marco Antonio Ramos Cruz

DIRECTOR ADMINISTRATIVO

Coronel EP

Luis Angel Florez Pretell

JEFE DE LA OFICINA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Doctor

Juan Fernando Ormachea Montes

JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Maestro

Javier Hernán Trelles Vizquerra

Revista editada por la **Dirección de Investigación Académica** del Centro de Altos Estudios Nacionales.
Dirección: Av. Escuela Militar S/N - Chorrillos
Lima, Perú.

Teléfono: 962964285

Correo: informes@caen.edu.pe

Revista de **Ciencia e Investigación** en

DEFENSA-CAEN

Revista de **Ciencia e Investigación en Defensa - CAEN**

Vol 4 N°2 junio 2023 – setiembre 2023 / **ISSN** 2709-1422

COMITÉ EDITORIAL

Editor Jefe

Dr. Walter Roger Martos Ruiz

Editores Asociados

Dr. Roberto Vizcardo Benavides

Instituto de Investigación "Gral Div José del Carmen Marín Arista"

Dr. Edwin Cruz Aspajo

Universidad Alas Peruanas. Lima, Perú

Dra. Milagros Sarmiento Alvarado

Universidad San Ignacio de Loyola - USIL

Editor de Contenido

MSc. Fernando Elías Zegarra López

Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado

COMITÉ ASESOR

Dr. Edwin Cruz Aspajo. Universidad Alas Peruanas. Lima, Perú

Dr. Yuri Alejandro Chessman Olaechea. Universidad San Martín
de Porres. Lima, Perú

Dr. Cesar Segundo Llontop Sebastiani. Instituto de Calidad para
el Desarrollo. Lima, Perú

Dr. Moisés Freddy Álvarez Torres. Universidad César Vallejo.
Lima, Perú

Dr. Miguel Panes Bendezú. Universidad Privada del Norte.
Trujillo, Perú

EQUIPO TÉCNICO

Coordinador de Edición

MSc. Fernando Elías Zegarra López

Administrador OJS

Danmer Wilian Ccoscco Llicahua

Corrección de Estilo

Lic. Kelly Rosa Figueroa Almonacid

Diseño y Diagramación

Bach. Luis David Ochoa Modesto

Revista de ciencia e Investigación en Defensa by **Centro de Altos Estudios Nacionales** is licensed under a Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Presentación: pp. 4-5

Artículos de Investigación



Edwin Cruz Aspajo

Desde el informe de desarrollo humano hasta la seguridad humana.



Freddy Linares-Torres y Kelter Contreras

Presencia del estado y plataforma de servicios digitales.



Miguel Ángel Gonzales Bojórquez, Óscar Luis Calle Pérez, Rolando Enrique Campos Hashimoto y Manolo Eduardo Villagra

El narcotráfico en el VRAEM, una amenaza naturalizada.



Rodrigo Arce Rojas

Amazonía, biodiversidad, ríos voladores y seguridad nacional.



Rubén Gómez Sánchez Soto

El cierre de brechas de servicios básicos de infraestructura, como parte activa de la defensa nacional.



Manolo Eduardo Villagra

El VRAEM: propuesta de estrategia para la mitigación de amenazas.



Pedro Rómulo Buleje Buleje

La otra pandemia en el Perú: la corrupción y su impacto en la democracia.



Hace 10 días se cumplió el 143 aniversario de la Batalla de Arica que nos recuerda el enorme sacrificio del Coronel Francisco Bolognesi Cervantes y sus bravos combatientes dejándonos –con su ejemplo y sacrificio– el tremendo legado representado por el binomio de la “identidad nacional y el cumplimiento de los deberes sagrados” que –desafortunadamente– se ha venido deteriorando en los últimos lustros, por falta de compromiso para: la enseñanza de la historia, el fortalecimiento de los valores democráticos, y el desarrollo de la conciencia de seguridad nacional, particularmente para superar el paradigma equivocado de creer que la responsabilidad del funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional es una tarea exclusiva de las Fuerzas Armadas.

La seguridad nacional del Perú requiere que todos los peruanos cumplan con su responsabilidad –señalada en el artículo 38 de la Constitución Política– y se involucren en el conocimiento de estos temas, y –lejos de ser parte del problema– se involucren en la solución, la misma que comprende acciones multisectoriales en todos los niveles de gobierno.

Para, reafirmar el enfoque multidimensional de nuestra realidad, en esta edición presentamos diversos análisis que nos confirman –una vez más– que el pensamiento westfaliano es solo una de las múltiples dimensiones de la seguridad de la Nación, conforme lo expresa la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional. En primer término, Edwin Cruz nos explica la evolución conceptual de la seguridad humana a partir de las distintas contribuciones de Naciones Unidas, así como un estado del arte, más allá del “Informe sobre Desarrollo Humano” de 1994.

Seguidamente, Freddy Linares y Kelter Contreras, nos precisan en su artículo “Presencia del Estado y plataforma de servicios digitales” que la expansión de internet se ha acelerado junto al avance de disrupciones tecnológicas recientes con un impacto relevante en los intereses y capacidades de la población, por lo que dan relieve a la optimización de la tecnología mediante la digitalización de la sociedad garantizando la integración de la ciberdefensa nacional, clave para asegurar la estabilidad y protección de la nueva plataforma digital junto a la de sus usuarios.

Para brindarnos los aspectos más destacados de la interacción y dinámica social que se desarrolla en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Miguel Gonzáles, Oscar Calle, Rolando Campos y Manolo Eduardo exponen la influencia que tienen las instituciones sociales y la coacción de los rezagos Sendero Luminoso (SL), que sumados a la ausencia del Estado y la vinculación de la población con el Tráfico Ilícito de Drogas (TID) configuran el actual escenario en esa región.

Sin alejarnos de nuestra vasta selva, Rodrigo Arce escribe sobre las complejas interrelaciones entre Amazonía, biodiversidad, ríos voladores y seguridad nacional, con la intención de sugerir a las Fuerzas Armadas del Perú que se involucren proactivamente en la conservación de la Amazonía a fin de sumar esfuerzos para revertir la pérdida de la biodiversidad y mitigar los efectos del cambio climático, considerando que existe una estrecha interrelación entre biodiversidad, los ciclos biogeoquímicos y los ciclos hidrológicos haciendo que la conservación de la Amazonía tenga un rol fundamental para lograr los objetivos de bienestar de la población peruana e incluso a nivel continental y global.

Por su lado Rubén Gómez Sánchez presenta la propuesta del “Cierre de Brechas de Servicios Básicos de Infraestructura, como parte activa de la Defensa Nacional”, como acción clave para mitigar una gama de riesgos que se generan en las zonas fronterizas, particularmente en: educación, salud, pobreza, migración, baja densidad poblaciones, abandono de territorios, tráfico ilícito de drogas, problemas que tornan de complejidad las soluciones esperadas por la población afectada.

Volviendo al VRAEM, y empleando las estadísticas y evidencias respecto a la ausencia del Estado o su presencia limitada, en esa parte del país, Manolo Eduardo propone que el Estado debe actuar de manera más comprometida y fáctica actuando multisectorialmente para frenar al tráfico ilícito de drogas y las actividades ilícitas que de esta se derivan.

Finalmente, Pedro Buleje aborda uno de nuestros problemas nacionales más graves que –sin ser justificación– aflige al Perú inclusive desde tiempos del virreinato, según lo explicaba el informe confidencial de Antonio de Ulloa y Jorge Juan, escrito entre 1748-1749, en el que se denunciaba las prácticas corruptas en la administración virreinal peruana. El artículo titulado “La otra pandemia en el Perú: la corrupción y su impacto en la democracia” analiza esta amenaza como el principal factor que ha generado la decadencia de la institucionalidad, la gobernabilidad, y las políticas públicas, obstaculizando seriamente el desarrollo nacional y alentando una crisis sistémica en nuestro régimen democrático.

Los problemas del Perú, no deben atenderse de manera separada pues –de esa forma– los esfuerzos se dispersan e incluso se incrementan los gastos al erario nacional, por tal razón deben ser apreciados en su integralidad y conectividad entre ellos; y para implementar soluciones efectivas y eficientes la administración pública debe contar con personas calificadas (conocimiento y experiencia), principalmente para ocupar los cargos de funcionarios y directivos, y no con personas que desconocen sus tareas sustantivas, y que –por tal deficiencia– tienen que tomar varios meses para aprender que hacer, a costa del pago de nuestros impuestos con el agravante que existen otras que tratan de imponer su equivocada posición retrasando la gestión pública, y peor sin lograr adquirir los conocimientos para desempeñar sus funciones. Los resultados deficientes demuestran que personas no calificadas no se ajustan a las necesidades de la seguridad y desarrollo nacional.

**SEGURIDAD****DESARROLLO****DEFENSA**

Fernando Elías Zegarra López
Editor de Contenido

DESDE EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO HASTA LA SEGURIDAD HUMANA

FROM THE HUMAN DEVELOPMENT REPORT TO HUMAN SECURITY

PP 6-18

Edwin Cruz Aspajo

Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado

edcruzas@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7540-2376>

Profesional en Ciencias Militares, con Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional (CAEN); Maestría en Gestión de Alta Dirección; Maestría Internacional en Estudios Estratégicos y Asuntos Internacionales en la Universidad Nacional de defensa de China (Taiwán 2016-2018); Doctor en Administración y Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica (CAEN). Dentro del Centro de Altos Estudios Nacionales es docente en los diferentes programas; profesor Honorario; Director Académico (año 2021).

Recibido: 10 May 23

Aceptado: 03 Jun 23

Publicado: 17 Jun 23

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo analizar el concepto de la seguridad humana y su multidimensionalidad en el contexto internacional, así como su evolución histórica. Se tiene como punto de partida las instancias promovidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por los diferentes países desde 1994, que se caracterizan por su naturaleza universal centrada en las personas y la interdependencia, enfocada en la prevención de conflictos y la cooperación. Desde la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano en 1994, con énfasis en la seguridad humana, varios países han tenido presente este tema referente a la seguridad y han demostrado –con ello– que se puede contextualizar y utilizar el concepto para promover respuestas más adecuadas sobre cada factor de inseguridad. También cabe señalar la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en octubre de 2003 por la Organización de Estados Americanos (OEA). En dicha declaración se reconoce que las condiciones de la seguridad humana dependen del respeto hacia la dignidad de las personas, los derechos humanos y las libertades fundamentales. El concepto de seguridad humana ha generado un importante debate en la Organización de las Naciones Unidas, y otros organismos y en el mundo académico. No obstante, aún se carece de un consenso amplio. Este trabajo aporta un análisis sobre la evolución conceptual de la seguridad humana, a partir de las distintas contribuciones de la Organización de las Naciones Unidas y brinda, además, el estado del arte para su eficiente análisis.

Palabras claves: Seguridad humana, Organización de las Naciones Unidas, derechos humanos, multidimensionalidad.

Abstract

This article aims to analyze the concept of human security and its multidimensionality in the international context, as well as its historical evolution. The starting point is the instances promoted by the United Nations Organization (UNO) and by different countries since 1994, which are characterized by their universal nature centered on people and interdependence, focused on conflict prevention and the cooperation. Since the publication of the Human Development Report in 1994, with an emphasis on human security, several countries have kept this security issue in mind and have thereby shown that the concept can be contextualized and used to promote more appropriate responses to each factor. of insecurity. It is also worth noting the Declaration on Security in the Americas, approved in October 2003 by the Organization of American States (OAS). Said Declaration recognizes that the conditions of human security depend on respect for the dignity of persons, human rights and fundamental freedoms. The concept of human security has generated an important debate in the United Nations Organization, in other organizations and in the academic world. However, a broad consensus is still lacking. This work provides an analysis of the conceptual evolution of human security, based on the different contributions of the United Nations Organization and also provides the state of the art for its efficient analysis.

Keywords: Human security, United Nations Organization, human rights, multidimensionality

Introducción

En el periodo de la Guerra Fría se evidencia que el concepto tradicional de seguridad, se limita solamente a proteger la integridad física del territorio e impedir amenazas militares externas, teniendo al Estado-Nación como actor principal, y ello es insuficiente; es necesario un nuevo concepto que responda a las amenazas no tradicionales.

Desde la publicación del Informe de Desarrollo Humano 1994, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha promovido la adopción del concepto más integral como seguridad humana. La importancia de este concepto también lo subraya la Declaración sobre Seguridad en las Américas, resultante de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2003.

El concepto de seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, más bien las complementa. La seguridad humana se preocupa y ubica su objetivo en las personas y las comunidades, este hecho va más allá de la seguridad tradicional del Estado (Rojas, 2012). El concepto de seguridad humana busca evitar amenazas que no se habían tenido en cuenta, como son los desastres naturales o las crisis alimentarias; ello trae consigo la protección a la persona y su potenciación (medios para desarrollarse por sí misma).

Por otro lado, a la aparición del concepto de Seguridad Humana desde 1994, existen déficits que deben ser aclarados. “Seguridad Humana” puede tener “todo un abanico de responsabilidades o nada”, debido a que cualquier clase de amenaza puede caer en el ámbito de su influencia y al querer involucrar a muchas áreas, finalmente no se incide con efectividad en ninguna. Hay entonces el temor a *seguritizar* aspectos que pueden ser tratados desde otras perspectivas. Por ello, se analizarán las relaciones efectivas del concepto de seguridad humana, tomando como fuente las Naciones Unidas. Estos conceptos deben concretizarse en políticas públicas para efectivizar su finalidad.

Marco Teórico

El estado del arte de la seguridad humana

Desde la aparición del hombre en la sociedad, uno de los principales anhelos ha sido la “protección”, en otros términos “La Seguridad”; así el estado de la naturaleza mencionado por Thomas Hobbes y el pacto que realiza con un grupo de élite para salir de ese estado natural y convertirse en una sociedad política y del Estado.

La seguridad ha sido una necesidad permanente para esta sociedad, pero como cualquier constructo social, ha evolucionado en cuanto a su definición y alcance. Durante el periodo de la I y II guerras mundiales, la seguridad estaba relacionada con las amenazas militares, armamentismos, defensa, en que los actores principales eran los Estados-Nación.

Actualmente con la evolución de las relaciones internacionales, la globalización y la aparición de nuevos actores no estatales con injerencia en el sistema internacional; y un aumento de la interdependencia de las conexiones transnacionales, las vulnerabilidades mutuas, los cambios ambientales y climáticos, han hecho que esa perspectiva convencional de la seguridad sea insuficiente. La seguridad y sus múltiples consideraciones no pueden seguir siendo una preocupación exclusiva de unos pocos, se trata de un problema muy grande como para que no se le haga frente de manera colectiva.

El concepto de seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, más bien las complementa. La seguridad humana se preocupa y ubica el centro de la seguridad en las personas y las comunidades más que la seguridad tradicional del Estado (Rojas, 2012). La seguridad humana incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales como los desastres naturales o las crisis alimentarias.

Para el economista y Premio Nobel, Amartya Sen, la seguridad humana debe darse a partir de un enfoque comprensivo y amplio, que incluye las amenazas a la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de los seres humanos. En el contexto de Naciones Unidas (ONU), esta visión se ha sustentado en tres variables: paz, derechos humanos y desarrollo humano. Además, se rescata que la seguridad humana es un concepto integral que tiene siete componentes, asociados con esa multidimensionalidad que son: salud, alimentación, economía, personal, comunitario, político y medioambiental.

Por otro lado, entre los múltiples elementos de interés desde el punto de vista tanto formal como material presente en la Agenda 2030 y en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, se encuentra la referencia a los conceptos de paz y seguridad. Se trata de un punto en el que la distancia entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Objetivos del Milenio es sin duda más llamativa y significativa. Asimismo, distintas fuentes han puesto en relación las dificultades registradas en alcanzar los Objetivos del Milenio en determinados contextos políticos y geográficos con la falta de medidas específicas para la reducción de los niveles de violencia e inseguridad que afectan a la población y a la gobernanza.

En este sentido, el objetivo de desarrollo sostenible 16 toma como referencia el principio afirmado en 2005 en el marco de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, que reconocía que “security, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing”, y por primera vez en un programa de desarrollo, se incluye una referencia a la promoción de la seguridad como estrategia para su realización. No obstante, este planteamiento no es novedoso en sí, sino que está claramente inspirado en la evolución experimentada por el concepto de seguridad en las últimas décadas, herencia a su vez de la “freedom from want” y de la “freedom from fear” de inspiración rooseveltiana (Ban-Ki Moon, 2015).

La multidimensionalidad de la Seguridad Humana

Desde el inicio de los procesos de globalización, estos han sido acompañados de la emergencia de nuevos actores importantes. Los Estados ya no son los únicos actores en el sistema internacional, la presencia activa de las empresas transnacionales, las distintas redes de la sociedad civil y los organismos internacionales complejizan el panorama de las relaciones internacionales y restan protagonismo a los Estados. Asimismo, gracias al impacto de la mundialización los Estados han perdido su poder monopólico sobre las comunicaciones, el desarrollo tecnológico, las finanzas, las inversiones, las migraciones internacionales y sobre el comercio.

Otro de los cambios fundamentales han sido la variación en las amenazas a la seguridad. Los desafíos más apremiantes en el presente son el cambio climático y los desastres naturales, la crisis alimentaria, la propagación de enfermedades pandémicas en el contexto de amplia interdependencia de poblaciones, el terrorismo y el crimen organizado. Estos se han visto afectados negativamente por la coyuntura de la crisis económica desde finales de 2018. Y sobre todo por la afectación mundial de la pandemia del Covid 19; son amenazas transnacionales que dificultan que los Estados por sí solos puedan hacerles frente; se requiere cooperación para enfrentarlas.

El concepto de seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, sino que las complementa, describiendo una mejor adaptación a los procesos de la globalización. La seguridad humana se preocupa por la seguridad de la persona y la comunidad más que la del Estado; incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales, como los desastres naturales, las crisis alimentarias o el impacto de las armas livianas; toma en cuenta los agentes y actores de la sociedad civil además de los estatales; y su consecución incluye tanto la protección de la persona, como su potenciación.

La seguridad humana pretende integrar en un esquema de análisis los factores “humanitarios” (derechos humanos, salud, medio ambiente, democracia, seguridad alimentaria), con consideraciones más tradicionales sobre seguridad del “Estado” (como la “defensa”). La seguridad humana y la seguridad estatal se encuentran plenamente interrelacionadas. No se conseguirá una efectiva seguridad del Estado, sin alcanzar niveles adecuados de seguridad humana y viceversa, (Rojas, 2012).

La Seguridad Humana en Naciones Unidas

Desde el Informe de Desarrollo Humano de 1994, se han venido haciendo esfuerzos para especificar más el concepto, su ampliación a otros ámbitos, su operacionalización y aplicación. En la **Tabla 1** se muestra la evolución y particularización del concepto en los informes más relevantes de Naciones Unidas. Nuevos temas como migraciones, manejo de situaciones postconflicto, tráfico y trata de personas, han sido incorporados al ámbito de la seguridad humana.

Tabla 1:

La Seguridad humana desde los distintos aportes teóricos de las Naciones Unidas.

	Informe Desarrollo Humano PNUD 1994	La Seguridad Humana ahora 2003	La Seguridad Humana para todos 2006	Teoría y práctica de la Seguridad Humana 2009
Temas y Enfoques	Seguridad económica	Protección frente a la proliferación de armas	Hambre, pobreza y salud	Seguridad económica
	Seguridad alimenticia		Demanda de drogas	Seguridad alimentaria
		Seguridad en materia de salud	Migrantes y refugiados	Acceso a la energía
	Seguridad ambiental		Recuperación después de conflictos violentos	Tráfico y trata de personas
		Seguridad económica	Acceso a la educación de calidad	Seguridad personal
	Seguridad de salud		Seguridad política	Seguridad de la comunidad
		Seguridad personal		(Retoma las
	Seguridad de la comunidad	Acceso la educación de calidad	Migraciones y desplazamientos forzados	dimensiones de e los informes anteriores)
			Receptores de refugios	

Nota: Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín; con base en cada uno de los informes. El de 1994 está disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/>; los otros tres en: <http://ochaonline.un.org/Reports/tabid/2186/language/en-US/Default.aspx>.

Método

El presente estudio es de naturaleza hermenéutica de análisis documental, donde se realizó un examen riguroso de la documentación existente para analizar la evolución del concepto de seguridad humana, partiendo del fundamento teleológico de la paz como uno de sus fines a alcanzar como es la seguridad. Las unidades de observación han sido la documentación histórica presentada por la Organización de las Naciones Unidas, mediante los informes y las bases teóricas. Los cuales han permitido determinar las diferentes dimensiones e implicancias de la evolución del concepto de seguridad humana.

Siguiendo lo propuesto por Denzin & Lincoln (2011) la metodología de una investigación cualitativa abarca una variedad de tipos, técnicas y diseños de investigación. Según el tipo de diseño elegido los resultados se pueden informar en una variedad de formatos diferentes. Según Cisterna (2005, p.64) al referirse a la categorización en la investigación cualitativa dice que estas categorías y subcategorías pueden ser construidas durante del proceso recopilatorio de la información, o emergentes, que surgen desde el levantamiento de referenciales significativos a partir de la propia indagación.

Tabla 2:

Matriz de categorías conceptualizaciones y criterios de la Seguridad Humana PNUD 1994.

Categorías	Conceptualizaciones	Criterios
Seguridad económica	Como la capacidad de las personas, los hogares o las comunidades de satisfacer sus necesidades básicas.	Informe de Desarrollo Humano, PNUD 1994.
Seguridad alimentaria	Se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos	Informe de Desarrollo Humano, PNUD 1994.
Seguridad en materia de salud	disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las	Informe de Desarrollo Humano, PNUD 1994.

	condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores.	
Seguridad ambiental	Proveer instrumentos para evaluar, controlar y revertir el nivel de amenazas de los ecosistemas en términos de bienes y servicios en escalas múltiples para las poblaciones del planeta.	Informe de Desarrollo Humano, PNUD 1994.
Seguridad personal	Concepto que comprende todas las medidas de protección que puede tomar una persona para protegerse a sí mismo y todos sus bienes, incluido su inmueble	Informe de Desarrollo Humano, PNUD 1994.
Seguridad de la Comunidad	Basa su actuación sobre nuevos paradigmas que comprometen activamente a la propia comunidad	Informe de Desarrollo Humano, PNUD 1994.
Seguridad Política	Conjunto de reglas que se aplican a las actividades del sistema y a los recursos de comunicaciones que pertenecen a una organización.	Informe de Desarrollo Humano, PNUD 1994.

Siguiendo a Loayza-Maturrano (2020, p.62) la relación categorías, conceptualizaciones y criterios establece un proceso de caracterización y determinación de rasgos, el cual operacionaliza cada categoría pues se concibe a éstas como variables a ser observadas a través de sus dimensiones. Por ello, los artículos científicos cualitativos debieran ser tamizados por estos criterios generales derivados del presente análisis discursivo observados en la **Tabla 2**.

Resultados

Para Francisco Rojas (2012) al analizar detenidamente el concepto de seguridad humana, afirma que, a pesar de más de 20 años de su adopción, aún persisten algunos déficits que deben ser superados. Uno de los principales es que el concepto de seguridad humana puede ser “todo y nada” al mismo tiempo, dado que cualquier amenaza puede caer bajo su ámbito de influencia. Ello trae el riesgo de que al querer abarcar muchas áreas no se incida efectivamente en ninguna. Claudia Fuentes Julio, Doctora en International Politics de la Universidad de Denver, coincide con Francisco Rojas en la necesidad de definir con claridad el concepto de seguridad humana y su relación con los derechos humanos. La clarificación entre derechos humanos y seguridad humana puede contribuir al debate latinoamericano, al clarificar cuál es la agenda y la diferencia

en la agenda de desarrollo humano, que toma como base los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Esto puede disminuir las críticas de algunos sectores que miran con temor la posibilidad de “seguritizar” la agenda de desarrollo. Los informes proporcionan una actualización sobre los avances de la promoción de la seguridad humana desde la Cumbre Mundial.

En la actualidad, los extraordinarios cambios en las relaciones internacionales marcados por un aumento de la interdependencia y las conexiones transnacionales y las vulnerabilidades mutuas y los cambios ambientales y climáticos, han hecho que esa perspectiva convencional de la seguridad sea insuficiente. La seguridad y sus múltiples consideraciones no pueden seguir siendo una preocupación exclusiva de unos pocos, se trata de un problema muy grande como para que no se le haga frente de manera colectiva.

Crisis humanitarias, con altos números de refugiados y desplazados desde Venezuela y Centroamérica o catástrofes ambientales como el vertido de petróleo en el Golfo de México; exigen una visión ampliada, holística y más participativa de la seguridad. Este es el marco de pertinencia del concepto que se ha venido conociendo como “seguridad humana”, que ha sido promovida por diversas instancias de las Naciones Unidas y por diferentes países desde 1994, que se caracteriza por su naturaleza universal, centrada en las personas, la interdependencia, enfocada a la prevención de conflictos y la cooperación.

Existe una estrecha relación entre los ocho objetivos y la seguridad humana. Esto llevó a que en la Cumbre del Milenio se aprobara la creación de dos instancias. Primero, la Comisión de Seguridad Humana que más adelante produciría el texto *Seguridad Humana Ahora*, donde se profundiza lo que había establecido el informe de 1994. Segundo, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados con su informe *Responsabilidad de Proteger*.

En esta construcción del concepto de seguridad, tenemos que recoger lo planteado por Hugo Palma (2007) cuando se refiere que las visiones críticas hacia los planteamientos tradicionales de seguridad particularmente al realismo; están basados en la idea de que la seguridad es definida por el discurso de quienes detentan el poder y por las realidades sociales en permanente cambio más que factores objetivos. Esta visión constructivista juntamente con otros enfoques críticos, consideran también la seguridad que debe recibir. La prioridad es la de las personas y que los estados probablemente no tienen ni la capacidad, ni la voluntad de garantizarla. Apuntando a un buen número de casos (...), estas visiones enfatizan cuestiones relativas a los derechos humanos, la inclusión, el género, la satisfacción de las necesidades mínimas o básicamente de las personas llamando a esta expresión seguridad humana.

Discusión

El fin de la Guerra Fría provocó un cambio en el carácter de los conflictos y amenazas. Actualmente la mayoría de los conflictos tienen carácter interestatal. A diferencia de la existencia de guerras entre Estados, en muchos países el Estado representa mayores amenazas a los individuos que la presencia de conflictos armados. Por su parte, los procesos de globalización han sido acompañados de la emergencia de nuevos actores importantes. Los Estados ya no son los únicos actores en el sistema internacional, la presencia activa de las empresas transnacionales, las distintas redes de la sociedad civil y los organismos internacionales complejizan el panorama de las relaciones internacionales y restan protagonismo a los Estados. Asimismo, gracias al impacto de la mundialización los Estados han perdido su poder monopólico sobre las comunicaciones, el desarrollo tecnológico, las finanzas, las inversiones, las migraciones internacionales y sobre el comercio.

Los cambios mencionados fueron haciendo insostenible e insuficiente el concepto tradicional de seguridad, pues los nuevos desafíos no cabían bajo su marco de acción. La adopción del concepto se vincula a la creciente universalización y promoción de los valores y derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos firmada posteriormente a la Segunda Guerra Mundial. Ha ido aumentando la tendencia hacia el reconocimiento pleno del individuo como sujeto de derecho internacional. El orden internacional ya no se limita a las materias vinculadas a la ausencia de guerra entre Estados, sino a promover los derechos de los ciudadanos, su bienestar y su libertad; seguridad humana, más acorde con el nuevo contexto internacional surgió como respuesta.

Sin embargo, la pobreza y desigualdad provocan mayor conflictividad social y hacen de la región un caldo de cultivo para las actividades del crimen organizado. Además, los países poseen una institucionalidad débil y se ven afectados por altos índices de corrupción, altos índices de impunidad y la consecuente erosión de los estados de derecho. En este sentido, la adopción de una visión de seguridad humana resulta de vital importancia.

Según Rojas (2012), el concepto de seguridad humana nació del desarrollo humano como paradigma y al igual que el desarrollo humano, está centrada en las personas. El concepto nació del reconocimiento de que, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se focaliza más en las preocupaciones de la vida cotidiana que el temor de la guerra en el mundo. En este sentido, la seguridad humana es más amplia que la ausencia de conflictos violentos.

Además de los efectos de la violencia directa, se preocupa por los efectos de la violencia indirecta (privación de necesidades básicas, incidencia de enfermedades, desastres naturales, desplazamiento de poblaciones, explotación de diferencias culturales y étnicas). También se preocupa por elementos subjetivos como la percepción de inseguridad, el temor y el miedo.

Conclusiones

La seguridad humana surge en respuesta a las amenazas actuales y emergentes. Estas son complejas, interrelacionadas y han adquirido una dimensión transnacional. Segundo, la seguridad humana requiere un entendimiento amplio de seguridad, donde la protección y el empoderamiento sean los principales propósitos. Tercero, la seguridad humana no permite el uso de la fuerza contra otros Estados y busca integrar las metas de “libres de necesidad”, “libres de temor” y “libertad de vivir en dignidad”. vulnerabilidades mutuas, los cambios ambientales y climáticos han hecho que esa perspectiva convencional de la seguridad sea insuficiente.

La seguridad humana irrumpe en el debate internacional en los años noventa en respuesta a las agudas, severas y masivas amenazas que afectan a las personas y que no son resueltas bajo el paradigma tradicional de seguridad estatal. Este nuevo enfoque cuestiona la perspectiva dominante centrada en la seguridad del Estado y en el análisis de las relaciones interestatales; en cambio, pone el acento en la protección de los individuos y en la búsqueda de soluciones a las inseguridades que afectan la vida cotidiana de las personas al interior de los estados. En ese sentido, la seguridad humana enfatiza la complejidad y la interrelación de las amenazas para la seguridad, tanto conocidas como nuevas, que van desde la pobreza crónica y persistente hasta la violencia étnica, pasando por el tráfico de personas, el cambio climático, las pandemias, el terrorismo internacional y el empeoramiento repentino de la situación económica y financiera.

Referencias

- Ariza, N., (2010). La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad.
- Buzan, Barry, y Hansen Lene (2018) *The evolution of international security studies*. Ed. *the United Kingdom at the University Press, Cambridge*. Londres, York, p. 10.
- Cisterna, Francisco (2005) *Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa*. *Theoria*, vol. 14(1): 61-71,2005.

- Comisión de Seguridad Humana (CSH) (2003) La seguridad humana, ahora. CSH-ONU, Washington DC.
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) (2001) La responsabilidad de proteger. International Development Research Centre (IDRC), Ottawa, Canadá,
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011) Manual de investigación cualitativa.
- Human Security Unit (2010): *Training Manual. Human Security Regional Training*, New
- La ponencia del Secretario General de Naciones Unidas Ban-Ki Moon en ocasión del Día de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 2015.
- Loayza-Maturrano, Edward Faustino (2020). *La investigación cualitativa en Ciencias Humanas y Educación. Criterios para elaborar artículos científicos*. Educare et Comunicare, 8 (2), 56-66.
- Rojas, F., (2012) “Seguridad humana nuevos enfoques”: UNESCO-FLACSO, edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. :FLACSO.
- Tascioni, G., (2018) Tesis doctoral “La Seguridad Humana en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Análisis del ODS16 y propuestas para la medición de la meta 16.4 sobre la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras”, Universidad Carlos III de Madrid-España. Programa de doctorado estudios avanzados en derechos humanos.
- Unidad de Seguridad Humana (2006) La seguridad humana para todos. Unidad de Seguridad Humana-ONU, Nueva York.
- OEA, *Declaración sobre la Seguridad de las Américas*. México, 2003.
- Palma, Hugo (2007) *Seguridad: alcances y desafíos*. [1ra Ed.] Perú, Centro de Peruano de Estudios Internacionales.

PRESENCIA DEL ESTADO Y PLATAFORMA DE SERVICIOS DIGITALES

STATE PRESENCE AND DIGITAL SERVICES PLATFORM

PP 19-36

Freddy Linares-Torres

Universidad del Pacífico – Perú

linares_f@up.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0003-3644-0545>

Kelver Contreras

Neurometrics

kelder.contreras@neurometrics.la

<https://orcid.org/0000-0002-5770-1065>

Freddy Linares Torres es Magister en Ingeniería de sistemas e informática, con mención en dirección y gestión de tecnología de información, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. NN/g UX Master Certified. Licenciado en Administración y Licenciado en Contabilidad por la Universidad del Pacífico. Cuenta con estudios de Marketing en la Stanford University -USA, y la Columbia Business School- USA. Es docente en la Universidad del Pacífico e Investigador Renacyt. Profesor invitado en Hochschule Fresenius (Alemania), e investigador asociado en Florida International University en el ámbito del ciberespacio. Actualmente es el Director de Neurometrics y columnista en Infobae.

Kelver Contreras es Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico, enfocado en investigación relacionada a economía del comportamiento, desarrollo y ciencia de datos. Certificado en Python por el Programa especializado de la University of Michigan y en Python para economistas por el Grupo Lambda Perú. Google Analytics Certified y Mixpanel Analytics Certified. Ponente en la Lima Conference on Experimental & Behavioral Economics 2022 (Universidad del Pacífico & International Foundation for Research in Experimental Economics) y en el III Encuentro Científico Internacional 2022 (Universidad Norbert Wiener). Actualmente es investigador Neurometrics Behavioral Lab.

Recibido: 20 Feb 23

Aceptado: 12 Jun 23

Publicado: 17 Jun 23

Resumen

El crecimiento acelerado de internet, junto con los avances tecnológicos disruptivos, ha tenido un impacto significativo en los intereses y capacidades de la población. Aprovechar e integrar estos recursos resulta esencial para impulsar el desarrollo de países como Perú, pero es necesario hacerlo de manera estratégica. Un primer paso para lograrlo es masificar el acceso a Internet. Si bien, hay medidas que han impulsado el despliegue de la banda ancha, se requiere más apoyo multisectorial para mejorar la infraestructura clave en colaboración con agentes privados. Los servicios digitales en Perú han experimentado un aumento significativo en su cobertura, sin embargo, el proceso de digitalización de los servicios públicos debe otorgar suficiente importancia al diseño del producto. Más allá de digitalizar, es necesario resolver algunas dimensiones, como la de los datos. De esta manera, el Estado se consolidará como una plataforma unificada de servicios y se convertirá en un proveedor eficiente al servicio de los usuarios digitales.

Palabras clave: *digitalización, plataforma, servicios, sociedad digital, estado*

Abstract

The rapid growth of the internet, along with disruptive technological advances, has significantly impacted the interests and capabilities of the population. Taking advantage of and integrating these resources is essential to boost the development of countries like Peru, but it is necessary to do so strategically. The first step to achieve this is to massify access to the internet. While there are measures that have boosted broadband deployment, more multi-sectoral support is needed to improve key infrastructure in collaboration with private actors. Digital services in Peru have experienced a significant increase in coverage; however, the digitization of public services must give sufficient importance to product design. Beyond digitization, some dimensions, such as data, must be resolved. In this way, the state will consolidate itself as a unified platform of services and become an efficient service provider to digital users.

Keywords: *digitization, platform, services, digital society, state*

Introducción

Países como Perú enfrentan la difícil condición de no satisfacer aun adecuadamente las necesidades básicas de toda su población o desarrollar las capacidades para hacerlo. Sin embargo, las autoridades no pueden limitarse a atender los problemas básicos arrastrados de gestiones previas pues nuevos y complejos problemas surgen. Entre estos está la grave brecha digital que no solo evita que la población aproveche en su totalidad valiosos recursos para su desarrollo disponibles en internet, sino que limita un importante canal para que el Estado asegure su presencia y la de sus servicios de forma descentralizada en el país. Además, ante el avance de disrupciones tecnológicas inminentes como la Big data y la inteligencia artificial, cada vez es mayor la responsabilidad del Estado para asegurar que la tecnología se encuentre al servicio de la sociedad, lo cual conlleva a múltiples retos debido a que es un complejo proceso de integración y adaptación digital para el cual es necesario aprender y adaptar enfoques más actuales y competitivos.

El problema es el estado actual de los servicios digitales en Perú y el enfoque con el que estos están siendo impulsados considerando los avances en varias dimensiones relevantes para la digitalización. El objeto de estudio son los avances reportados en el desarrollo e impulso de los servicios y programas de conectividad en el país, como los presentados en el Reporte de Cumplimiento de la Agenda Digital al Bicentenario. El objetivo de este artículo es hacer una evaluación de los avances reportados en servicios digitales considerando dimensiones novedosas, como la conectividad entre servicios y el rol crítico de un estado basado en datos, para plasmar el potencial que puede alcanzar el proceso de transformación digital en Perú. Por lo tanto, en este artículo se abordará la relevancia y necesidad de reestructurar el aparato público en un entorno de tecnologías disruptivas para transformarse en un nuevo tipo de entidad parecida a una plataforma digital.

Materiales y Métodos

Métodos y Técnicas

Revisión cualitativa de distintas fuentes secundarias de años recientes en áreas como gobierno digital, digitalización, servicios públicos, sociedad digital y ciberseguridad.

Descripción del Tipo de Investigación

Exploratoria descriptiva

El Internet y la Sociedad Digital Actual

Un primer paso para comprender la relevancia y complejidad de los servicios digitales es tener una visión macro del potencial y alcance de los recursos digitales y el internet. El retraso de un proceso de transformación digital en países de desarrollo como Perú, a diferencia de países de primer mundo, comprometió durante las últimas tres décadas esta percepción sobre cómo debe emplear el estado la tecnología, haciendo que hasta la actualidad se favorezca muchas modalidades tradicionales, como la atención presencial. Tendencias tecnológicas como el mayor acceso a equipos inteligentes ha permitido que en los últimos años la conexión a internet sea mucho más accesible. Según el Banco Mundial (s.f. a), la población usuaria de internet pasó de 29% en 2010 a ser 60% en 2020. A julio de 2022, la población mundial con acceso a internet llegaba a 5.03 billones (63.1%) y diariamente las personas usan internet cerca de 6 horas con 50 minutos en promedio (Kemp, 2022). En el caso de los países de Latinoamérica y el Caribe, el acceso promedio a internet evolucionó significativamente de 35% en el 2010 al 74 % en el 2020 (Banco Mundial, s.f. b). Las mejores capacidades de los teléfonos inteligentes permiten a las poblaciones de zonas rurales poder conectarse mediante datos móviles y, a diferencia de en años pasados, disfrutar de distintos tipos de contenidos y funciones digitales como aplicaciones de redes sociales, páginas web, plataformas de videos, etc.

El acceso a través de equipos también responde a una relevante transición respecto a la comprensión del desarrollo tecnológico. Desde fines del siglo XX, impulsado por fenómenos como la globalización y el libre mercado, los avances científicos impulsaron productos comerciales y la presencia de tecnología sofisticada al alcance del público empezó a aumentar. El desarrollo de los mercados tecnológicos aceleró la evolución de los electrodomésticos, gadgets, aplicaciones y otros equipos avanzados causando que estas alternativas tecnológicas se integraran en las actividades cotidianas, incluso redefiniéndolas por las nuevas posibilidades

que ofrecían. De esta forma la “tecnología”, refiriéndonos a los equipos o hardware sofisticado, se volvió en un apéndice que aumentó las capacidades de las personas.

No se puede analizar solamente los resultados visibles del internet, pues la magnitud de este proceso alberga dimensiones invisibles muy importantes, pero a veces poco abordadas. Según Heidegger (2006), el aspecto de los elementos es lo que percibimos mediante la dimensión visible conociendo su forma, características, usos, etc. Sin embargo, es en la dimensión invisible que contiene significados ocultos y complejos donde se revela la verdadera naturaleza del elemento. De esta forma, es incorrecto limitar la digitalización y el impacto de internet a la existencia de nuevas modalidades para realizar ciertas actividades. Internet no solo permitió que se desarrollen varios complejos vínculos y significados invisibles, sino que es el medio que unifica al mundo en una nueva sociedad digitalizada donde estos invisibles siguen evolucionando caracterizada por la búsqueda de la velocidad, versatilidad y la eficiencia.

Actualmente podemos comprobar el impacto social del internet desde canales como el flujo de la información que ha definido a la actual sociedad interconectada (Castell, 1996). Internet cambia este panorama dominante de los espacios físicos gestionados por instituciones tradicionales al crear nuevos procesos y actividades en línea donde la información puede fluir individualmente hacia los usuarios superando varias barreras. Según Manuel Castell (1996), estas nuevas instituciones basadas en redes desplazarán a las basadas en espacios tradicionales y el control girará alrededor de los poderosos agentes que posean la red y sus espacios. En cambio, otros autores, como Wellman et al. (2003), plantean que el internet servirá para empoderar al ciudadano quien tomará un rol más individualista para alcanzar sus objetivos personales apoyándose en los nuevos espacios digitales.

Si bien el ascenso de los espacios digitales no ha mermado la gestión del sector público sobre sus espacios e instituciones más importantes, sí ha demostrado la importancia y complejidad de estos nuevos escenarios. Su potencial ha crecido enormemente dando herramientas a los ciudadanos para la actividad y conformación de nuevos grupos, relaciones y dinámicas en internet. Las redes sociales como Twitter y Facebook, por ejemplo, actualmente son un importante espacio de debate, discusión política y coordinación de actividades ciudadana como manifestaciones. Las rendiciones de cuenta, el activismo y la propia democracia se redefinen en estos tiempos donde el ciudadano digital exige y ejerce sus derechos mediante medios distintos lo que cambia las dinámicas políticas, incluso en países tecnológicamente en desventaja como los latinos (Jimbo-Santana & Jimbo Santana, 2021) causando que ser usuario de internet sea más que usar un medio de comunicación adicional, implica la participación en

entornos complejos de interacción con sus propias reglas y significados invisibles. Respecto al flujo de información, su gestión es muy complicada por la masividad del contenido que se difunde, así como el respeto a ciertos derechos vinculados a la información. En algunos países del primer mundo se busca definir normativas para que las empresas dueñas de estas plataformas se responsabilicen cada vez más del posible impacto negativo que pueden tener en la población factores como la censura, la libre expresión o las fake news. De esta forma, ser un ciudadano ha adquirido una importante dimensión digital que seguirá desarrollándose.

Pero además de los impactos sociales, parte clave de la relevancia del internet es que ha esparcido su presencia en distintas actividades y dinámicas cotidianas que han tenido impactos significativos en la economía y desarrollo. No ha sido una integración forzosa, sino progresiva donde las alternativas digitales cobraron mayor relevancia, mejoraban en accesibilidad y mejoraron su desempeño. El comercio, la obtención de información, la educación, el manejo del dinero, las comunicaciones y hasta el transporte han evolucionado digitalmente en todo el mundo. La integración de soluciones digitales se apoya en corrientes como el “Internet de las cosas” (IoT) que facilita alcanzar una sociedad más conectada al incorporar funciones inteligentes (registro de datos, personalización de funciones y otras configuraciones) en una mayor variedad de dispositivos modernos (Asghari et al., 2018). Por lo tanto, la digitalización seguirá desarrollándose en distintos sectores en busca de la optimización de resultados y procesos, como los proyectos de “smarts cities” (Tan & Taeihagh, 2020) que utilizan personal especializado (técnicos y analistas de datos) y equipos sofisticados (radares) para garantizar una mejor gestión urbana basada en datos y la conectividad de los recursos.

Esta digitalización multidimensional convierte a los espacios físicos y a la sociedad en una especie de interfaz donde millones de distintos procesos y datos fluyen constantemente para la obtención de resultados que activarán nuevos procesos optimizados por los canales digitales. Este dinamismo es el que debe buscar el aparato público peruano. Como sociedad, carecer de estas articulaciones digitales limita significativamente el desenvolvimiento y potencial de los ciudadanos en un mundo interconectado que se actualiza incesantemente. Según Senshaw y Twinomurinzi (2018), si los países no adoptan el progreso tecnológico para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, surgirán desigualdades adicionales que se ampliarán de manera significativa con el tiempo. Durante 2005, países como Nueva Zelanda, Japón, Reino Unido y Corea del Sur lideraron históricamente la inversión en TICs con una visión a futuro (Gómez, 2023) y actualmente manejan mejores capacidades para integrar nuevas tecnologías. Es por ello que ignorar el gran potencial digital de la transformación digital y realizar una integración

limitada puede implicar un enorme costo oportunidad sobre el bienestar, seguridad y capacidades de la población a corto como a largo plazo.

El Estado Digital Peruano y sus Servicios

Dado la complejidad y relevancia del internet en la actualidad que se exploró, es necesario reconocer el rol clave del sector público en la sociedad digital. Esto implica comprender su influencia sobre la eficiencia de los procesos, empezando por la naturaleza exclusiva de los servicios públicos que ofrece. Tramitar un documento de identidad, atender consultas de la población, validar documentos legales o reconocer grados académicos son responsabilidad únicamente del Estado. Estos servicios son pasos administrativos necesarios para continuar distintas cadenas productivas básicas que impulsan la actividad económica y desarrollo entre la población, como el inicio de un proyecto de inversión o la constitución de una empresa. Un mal desempeño de estos servicios, especialmente cuando se prolonga por años, limita el potencial de estas actividades. En Perú, los servicios públicos presentan un gran problema de burocracia excesiva y mala articulación que entorpece su ofrecimiento implicando mayores costos (tiempo y dinero) para los ciudadanos por lo que la eficiencia de los procesos ha sido mermada persistentemente por años. Incorporar la dimensión digital cambiaría esa situación.

Así como distintas actividades privadas y cotidianas se han desplazado a los espacios digitales, muchos de estos servicios y procesos relacionados del sector público pueden hacer esa transición. Según la Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] (2021) la digitalización implica la adopción de soluciones digitales dentro de los procesos habituales de una empresa o entidad estatal y la transformación digital es un procedimiento que surge como respuesta a las exigencias de supervivencia de las empresas, resultando en una renovación o alteración de la estrategia y el modelo de negocio. Respecto a los servicios, corresponde al Estado impulsar la transformación digital enfocándola hacia la automatización de trámites gubernamentales y buscando siempre más canales que lo acerquen al ciudadano (Sparrow, 2020).

Desarrollar eficientemente la digitalización pública para formar plataformas, redes informáticas y canales digitales alternativos de coordinación y atención pueden mejorar significativamente los servicios públicos. La capacidad de atención aumentaría, en lugar de enfrentar canales saturados, y los servicios se harían más accesibles para los ciudadanos al ya no requerir de desplazamiento teniendo la opción de realizar un trámite desde una computadora o celular. Además, la expansión de un Estado digital apoyará el proceso de descentralización al

conectar eficientemente con zonas alejadas del país aún sin requerir presencia física (Sparrow, 2020).

Desarrollar la transformación digital del Estado requiere diversos tipos de esfuerzos y la participación de múltiples agentes para llegar a coordinaciones efectivas. Se deben reconocer que, desde antes de la pandemia del Covid-19, ya se han realizado distintos esfuerzos para establecer la gobernanza digital como la Ley de Gobierno Digital, el Comité de Alto Nivel por un Perú Digital, la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación digital (Linares, 2022a). En este artículo abordaremos puntos clave de la Agenda Digital al Bicentenario (PCM, 2021), documento elaborado en conjunto con la ciudadanía que contiene las estrategias, metas y acciones concretas que el Perú desarrollaría para realizar una transformación digital efectiva. En este documento se plantean cinco aspiraciones principales que agrupaban en conjunto 21 compromisos específicos para el desarrollo de la transformación digital del país. Estas aspiraciones son: “Perú integro” (implementación de plataformas y medidas para acciones administrativas internas), “Perú competitivo” (medidas para la conectividad de personas y organizaciones), “Perú cercano” (digitalización de servicios y difusión de soluciones digitales), “Perú confiable” (medidas para la seguridad y ordenamiento digital), y “Perú innovador” (medidas para impulsar la participación e iniciativas digitales).

Acceso a Internet

Como primer paso en nuestra evaluación del estado de los servicios digitales es relevante considerar los avances en el aumento de la conectividad de internet pues es el medio para garantizar la accesibilidad a los nuevos servicios del Estado digital. El Perú afronta aún brechas tecnológicas importantes que deben ser solucionadas para integrar adecuadamente a la población a la sociedad digital. Las nuevas necesidades de adaptación ante las disrupciones tecnológicas no deben impedir priorizar el desarrollo de infraestructura y servicios básicos como transporte, servicios higiénicos y energía (Tan & Taeihagh, 2020). Según el E-GOVERNMENT SURVEY 2022 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2022) hay pruebas concretas del avance de Perú, que obtuvo un valor de 0.7524 en su índice de desarrollo de un gobierno digital, entrando al grupo de países de América con un valor muy alto del índice y superando otros como México y Colombia. De las tres dimensiones evaluadas destacó los servicios con 0.8099. Sin embargo, también prevalece las brechas de acceso e infraestructura reflejado en un valor de 0.6267 para esta dimensión. El incremento de acceso en los últimos años no se debe a aumentos físicos del capital, sino a equipos móviles y la búsqueda individual de la población por canales

de conexión. Crecer verdaderamente por infraestructura no es solamente el acceso a celulares, sino que se necesita completar medidas como la RED DORSAL DE FIBRA ÓPTICA.

Como consecuencia existe una muy alta concentración de servicios de internet en zonas urbanas a diferencia de las rurales (Flores-Cueto *et al.*, 2020), lo que generará una mayor marginación de ciertos grupos con el tiempo. Un celular permite una conexión significativa de las personas, pero no suficiente. Es necesario impulsar el acceso a espacios con conexiones estables y equipos más sofisticados para actividades digitales avanzadas, como el aprendizaje o uso de un programa. Como parte la aspiración "Perú Competitivo", el compromiso para impulsar la conectividad es desarrollado por el Programa Nacional de Telecomunicaciones (PRONATEL), dentro del plan "Todos Conectados", que ha implementado el Plan Pronatel Conecta. Este consiste en la ejecución de tres proyectos de infraestructura y conexión a internet en zonas rurales: Centros de Acceso Digital (CAD), Espacios Públicos Digitales (EPAD) y Conecta Selva. Estos proyectos buscan, respectivamente, crear 104 CAD en zonas rurales sin conexión a internet, implementar redes Wifi gratis en más de 222 plazas de comunidades rurales para convertirlos en EPAD y beneficiar a 1,012 instituciones educativas y 104 establecimientos de salud en regiones de la Selva peruana con internet satelital (Todos Conectados, s.f.). En el marco del Plan "Todos Conectados", a octubre de 2022 se reporta que se ha totalizado con la implementación de la iniciativa EPAD y CAD, mientras que el proyecto Conecta Selva se encuentra ya en la última fase de implementación, aunque el 99.08% de las instituciones públicas beneficiarias ya se encuentra en funcionamiento (PRONATEL, 2022).

El desarrollo de estos espacios públicos con conexión es un paso importante para facilitar un primer acercamiento digital. La inclusión de programas de capacitación incluidas ayudará a fomentar su uso tanto para acceder a servicios públicos y privados en la población general y agentes específicos, como el personal educativo o de salud. Sin embargo, es necesario continuar con medidas como la RED DORSAL DE FIBRA OPTICA y aliarse junto con el sector privado para asegurar que el acceso a internet llega a los hogares de la población. La conexión mediante estos espacios públicos es relativamente limitada respecto a la libertad de las personas para usarlas pues es un recurso compartido que se puede saturar, de la misma forma será relevante mantener un buen mantenimiento de estos proyectos para que sus resultados no se comprometan. En cambio, el acceso mediante conexiones privadas da a las personas un mayor dominio sobre lo que pueden hacer y, por extensión, facilita un mayor desarrollo de habilidades digitales sin dejar su hogar. Un ejemplo del impulso de la conectividad desde el sector privado es el caso de Corea del Sur donde el gobierno aportó el capital semilla para el desarrollo de la infraestructura,

y se adhirió a los mejores estándares mundiales en privatización, liberación del mercado y políticas de competencia para crear un “ciclo virtuoso, iniciado por la competencia basada en la instalación que tuvo un éxito notable” (Suh & Chen, 2008).

Por lo tanto, aún es necesario impulsar otras vías de conectividad en el país para superar distintas y complejas barreras que limiten el desarrollo de los peruanos como ciudadanos digitales y el provecho de acceder a los servicios digitales. Recursos como el Índice de la Actividad Digital (InAD) en Perú (Neurometrics, s.f.) que detallan cómo es la actividad en internet de la población pueden ser muy valiosos para hacer seguimiento de la evolución de la conectividad y el desempeño de los ciudadanos conectados.

Servicios Digitales

Siendo la cobertura de internet la base para impulsar una transformación digital del Estado eficiente capaz de expandir su presencia en todo el país, la óptima digitalización de los servicios debe ser la siguiente prioridad. Este proceso requiere de una visión completa para desarrollar varias dimensiones en paralelo pues es necesario enfocarse en el servicio y ver que no basta solo con digitalizar. La pandemia de Covid-19 impulsó diversas propuestas digitales como la telemedicina para no saturar los hospitales, o el desarrollo de la plataforma educativa “Aprendo en casa” para que la educación pública continuará virtualmente. Lamentablemente no todos estos esfuerzos han representado avances significativos concretos para la gobernanza digital pues no han derivado en nuevos esfuerzos o han dejado de recibir un mantenimiento adecuado. Esta inestabilidad en el avance de la digitalización es uno de los primeros obstáculos de este proceso. Pero además de mantener una constancia en el mantenimiento se debe saber priorizar los servicios más relevantes para hacer una digitalización progresiva pues apresurar este proceso podría comprometer la eficiencia o funcionamiento de esos servicios desde un nivel técnico. Como parte de la aspiración de “Perú Cercano” se utilizó ese criterio y se buscó priorizar los 100 servicios públicos que concentren el 80% de la demanda de ciudadanos y empresas. Según la Agenda Digital al Bicentenario, “se ha logrado avanzar en la digitalización del 60% de los servicios de orientación a la ciudadanía (que representan el 80% de los servicios públicos), el 60% de los servicios de una sola interacción y en 20% en los servicios más complejos” (PCM, 2021, p 32).

Este enfoque para la digitalización centrado en la priorización de los servicios más demandados llevó a que Perú mejore en diversos indicadores de servicios digitales como el de e-government (ONU, 2022), mientras que el país subió en 2020 46 puestos en el indicador de participación digital y 16 en el indicador de servicios digitales (Gestión, 2020). La mayor oferta de servicios es un muy significativo avance para acercar los servicios digitales y la presencia del Estado a toda la población. Es relevante que, para mejorar la eficiencia y transparencia, la digitalización de los servicios pendientes aprenda de los procesos ya realizados y se sigan criterios claros y bien definidos entre los equipos especializados encargados.

Sin embargo, tampoco se debe descuidar la supervisión y mantenimiento de los actuales servicios digitalizados. Es importante destacar mientras existen plataformas como Gob.pe que reúne distintas páginas con información relevante de las instituciones públicas y recibe constante atención, existen páginas y plataformas que se encuentran incompletas, por ejemplo, botones que no redireccionan a otras secciones con información adicional. Así como se mencionó con medidas como “Aprendo en Casa”, el seguimiento y promoción de los servicios no puede ser descuidado tras diseñarse la propuesta digital y dejarla en funcionamiento pues la transformación digital no es un fenómeno aislado en un periodo fijo que responde a producto, sino que es un proceso en constante evolución y adaptación (Calderón, 2020).

La Articulación y Conexión de los Servicios Públicos

Como se mencionó anteriormente, la transformación digital del aparato público es muy compleja y no se puede limitar la digitalización a la implementación de canales digitales. El fin último de la digitalización de procesos públicos es alcanzar la mayor eficiencia posible en pro del desarrollo y bienestar de la población aprovechando los recursos tecnológicos disponibles y así como estos han aumentado en capacidad, los servicios también deben aspirar a mayores niveles de desempeño. Uno de los problemas menos discutidos en la transformación digital de países en desarrollo como Perú es la falta de un enfoque único de diseño que estandarice el procedimiento de digitalizar un servicio considerando más aspectos que la eficiencia a nivel técnico. Así, para alcanzar esta eficiencia el diseño e implementación de los canales digitales debe ser estratégico con miras a resultados óptimos en el largo plazo. Otros países incorporaron en su proceso de digitalización “sistemas de diseño” para estandarizar y optimizar la coordinación relacionada al diseño de su infraestructura digital. De la misma manera. Perú debería optar por incorporar sistemas de diseño que faciliten la digitalización como el “diseño

basado en la experiencia del usuario” (UX) que pone en el centro de las decisiones de diseño a las capacidades, objetivos, intereses y futura experiencia de los usuarios, es decir, los ciudadanos interesados en acceder a los servicios de la mejor forma posible (Linares, 2021). No incluir un sistema de diseño no solo impide consolidar altos estándares técnicos y de diseño para estos procesos, sino que dependerá de los equipos encargados considerar además del funcionamiento técnico del servicio, definir varios aspectos de diseño que influyen la usabilidad de la página. Por ejemplo, desde el apartado visual (colores, posición de los textos, ubicación de botones, etc.) es relevante considerar en qué medida los criterios usados buscaron maximizar la familiaridad de los usuarios con una plataforma.

Por otro lado, a diferencia de intentos pasados, los siguientes esfuerzos de la transformación digital deberán priorizar la mayor articulación y sincronización posible de sus canales digitales, incluso desde la gestión del capital humano involucrado. Al respecto, otro de los obstáculos de la digitalización de servicios peruanos es que las propuestas digitales tienen una complicada articulación pues, pese a las normativas para impulsar la transformación digital, aspectos como la creación del rol de líder digital no han sido adecuadamente definidas. Este puesto no consiste en una posición a tiempo completo ni de un nivel administrativamente alto dentro de los ministerios, sino que ha sido asignado como una tarea adicional a diferentes trabajadores de los ministerios (Calderón, 2021). La estandarización del personal enfocado en la transformación digital permitirá mejorar la coordinación de múltiples de los aspectos discutidos para mejorar la digitalización de servicios, incluyendo la articulación de las plataformas.

Unificar las plataformas y sus datos será una ventaja estructural pues mejorará la eficiencia de ciertos procesos vinculados entre sí, tanto para los usuarios como para los encargados de gestionar esos canales. Por ejemplo, al solicitar digitalmente un empleo en una entidad pública, sería mucho mejor sincronizar un único CV digital en lugar de solicitar armar un perfil para la bolsa de trabajo de cada entidad por separado. Además, una estructura digital uniforme facilitará la realización de mejoras o mantenimiento. Las normativas y regulaciones poco detalladas respecto a los procedimientos para la transformación han llevado a que muchos órganos del aparato público desarrollen de forma independiente plataformas para funciones específicas que podrían no necesitar una nueva página, sino un espacio menor o ser agregada como una nueva funcionalidad en otra ya creada (Calderón, 2021). Vale preguntarse: ¿cuántas cuentas de plataformas públicas debe tener el ciudadano para poder aprovechar los servicios públicos? Un proceso de digitalización óptimo implicará una buena articulación para reducir esa

cantidad pues, a diferencia de una oficina presencial, los servicios pueden ser mucha más unificados en un espacio digital.

Además de los cambios técnicos en los procesos, la digitalización también debe considerar aspectos administrativos sobre la interpretación y procesamiento de los nuevos elementos digitales. Por ejemplo, aunque actualmente en Perú ya se encuentra muy difundido el uso de documentos electrónicos para la realización de trámites, no existe suficientes normativas que garanticen la seguridad jurídica y autenticidad de ese tipo de documentos (Rioja & Celi, 2019). Se debe encontrar un balance para la regulación normativa de estos procesos para ayudar en la estandarización de su funcionamiento y diseño sin recaer en la tediosa burocracia.

Una Plataforma Unificada Basada en Datos

La eficiente digitalización de los servicios, la integración adecuada de la ciudadanía a la sociedad digital y la articulación eficiente permitirá que el Estado logre su cometido y se concrete como una plataforma de servicios. Similar a grandes empresas tecnológicas como Google, la integración optima de las distintas ramas del Estado, sin mermar es su independencia para obrar, permitirá a los ciudadanos acceder como usuarios a un abanico útil y variado de servicios públicos. Como se mencionó, esta transición implicará una nueva evolución en la relación de la población con el aparato público. Al consolidarse fuertemente en una unidad digital siempre activa y a la disposición de sus usuarios, se requerirá cada vez menos infraestructura tradicional como las grandes oficinas o centros de atención. Este funcionamiento más allá de la presencialidad convertirá al Estado en un ente invisible, pero eficiente que gestiona, trabaja y vela por el bienestar de la población y los recursos de la nación sin exponer su estructura interna, sino los resultados de sus procesos (Linares, 2022a). De esta forma, el Estado funcionará como herramienta digital accesible con soluciones eficientes para aquellas necesidades que el sector privado no puede ofrecer, y para las entidades privadas, significará una unidad integral con la que podrán conectarse y utilizar distintos recursos disponibles para el desarrollo de proyectos o solución de problemas.

Un recurso muy valioso que reforzará las capacidades del nuevo Estado-plataforma y que será también una de sus responsabilidades más importantes será la administración de los datos que generen sus servicios y plataformas. Este es otra dimensión poco abordada en el proceso de la digitalización de servicios y la transformación del aparato público pero la correcta gestión de los datos representará en el futuro oportunidades de desarrollo significativas para un país. Corrientes como el IoT y el BigData, junto con las nuevas capacidades de las computadoras,

han incrementado enormemente el valor de disciplinas como el machine learning basadas en la investigación con grandes cantidades de datos convirtiendo ser científico de datos en el “trabajo más sexy del siglo 21” según Harvard Business Review (2011). La atención y monitoreo de los distintos servicios articulados de la plataforma estatal generará una rica variedad de datos sobre la población y sus experiencias en los servicios. De esta forma, el sector público jugará un papel crítico en el desarrollo de *big data* pública. Como plataforma administradora de la información, será responsable de identificar y garantizar un buen uso de ella que puede impulsar significativamente el desarrollo de investigaciones y proyectos en sectores como la educación, el cuidado del ambiente o la salud (Andreu-Pérez et al., 2015). Nuevamente, al integrar adecuadamente a los agentes privados no sería obligatorio que el sector público realice o administre las investigaciones, sino que permita el acceso a la información adecuada.

Esta nueva estructura futura exigirá que se impulsen lo más pronto posible medidas de ciberseguridad para resguardar la estabilidad de los avances digitales en el largo plazo. En un país como Perú, aunque la digitalización no esté del todo completada, comprometer los canales públicos digitales existentes puede llevar a costos económicos significativos, así como afectar la provisión de los servicios públicos. Además, otros ataques pueden llegar a comprometer la integridad de la información almacenada o los sistemas enteros. Lamentablemente, Perú tiene un historial que evidencia una significativa vulnerabilidad ante los ciberataques. En los últimos 15 años aproximadamente se han registrado desde ciberataques a páginas de entidades públicas por organizaciones como Anonymous, errores de programación que expusieron información privada de la población y hasta hackeos para robar grandes sumas de dinero en bonos de la población (Linares, 2022b). Una plataforma de gobierno digital no es compatible con un nivel tan alto de vulnerabilidad a ciberataques. Medidas y estrategias de ciberseguridad de las instituciones, sistemas y usuarios son urgentes para asegurar la estabilidad y continuidad de los servicios y la nueva infraestructura digital. Nuevamente, esto exige una adecuada coordinación de personal especializado para el diseño de estándares altos en ciberseguridad.

Conclusiones

El avance de los servicios digitales a nivel privado presenta una exigencia al Estado para viabilizar de forma sencilla el acceso a la data personal y la creación de trámites online. Esta situación generaría una gran oportunidad para el desarrollo de productos privados en beneficio de los ciudadanos.

El internet y su expansión ha tenido un impacto multidimensionales que plantea además la necesidad de que el sector público peruano se reestructure tecnológicamente para aprovechar en corto plazo los nuevos avances, como el de la inteligencia artificial.

El Estado ha realizado importantes esfuerzos para aumentar la conectividad de la población, pero aún deben impulsarse otras medidas como la usabilidad de sus productos y la estabilidad de sus servicios. Más allá de la visión técnica de cómo digitalizar, se deben considerar otros criterios para maximizar la utilidad de la propuesta creada, como el uso de sistemas de diseños.

Finalmente, para superar los distintos obstáculos en este proceso y hacer que la rueda gire, se debe incorporar talento con experiencia relevante, y sobre todo concreta, en despliegue de productos digitales. Solo así, podremos recuperar algo del tiempo que le debemos a nuestro país.

Referencias

- Andreu-Perez, J., Poon, C. C., Merrifield, R. D., Wong, S. T., & Yang, G. Z. (2015). Big Data for Health. *IEEE Journal of Biomedical and Health Informatics*, 19(4), 1193-1208. <https://doi.org/10.1109/JBHI.2015.2450362>
- Asghari, P., Rahmani, A. M., & Javadi, H. H. S. (2019). Internet of Things Applications: A Systematic Review. *Computer Networks*, (148), 241-261. <https://doi.org/10.1016/j.comnet.2018.12.008>
- Banco Mundial (s.f. a). Personas que usan Internet (% de la población). *Grupo Banco Mundial*. https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS?name_desc=false

- Banco Mundial (s.f. b). Personas que usan Internet (% de la población) - Latin America & Caribbean. *Grupo Banco Mundial*.
https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS?end=2020&locations=ZJ&most_recent_year_desc=true&start=2000
- Calderon A. (2021). Perú Digital. El camino hacia la transformación. AMCHAM PERÚ. AMAZON WEB SERVICES INSTITUTE.
- Camacho-León, G.; Faytong-Haro, M.; Carrera, K.; Molero, M.; Melean, F.; Reyes, Y.; Mautong, H.; De La Hoz, I.; Cherrez-Ojeda, I. (2022). A Narrative Review of Telemedicine in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Healthcare*, 10(8), 1361. MDPI AG. <https://doi.org/10.3390/healthcare10081361>
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture* (Vol. 1). Oxford: Blackwell Publishers.
- Flores-Cueto, J. J., Hernández, R. M., & Garay-Argandoña, R. (2020). Tecnologías de información: Acceso a internet y brecha digital en Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(90), 504-527. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29063559007>
- Gestión (2020). *Perú subió 16 puestos en indicador de servicios digitales*. <https://gestion.pe/economia/peru-subio-16-puestos-en-indicador-de-servicios-digitales-noticia/>
- Gómez Sánchez Soto, R. (2023). Visión de futuro y la educación, claves para aspirar al desarrollo nacional. *Revista De Ciencia E Investigación En Defensa - CAEN*, 4(1), 104–131. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.98>
- Harvard Business Review (2011). Data Scientist: The Sexiest Job of the 21st Century. <https://hbr.org/2012/10/data-scientist-the-sexiest-job-of-the-21st-century>
- Heidegger, M. (2006). *El ser y el tiempo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Jimbo-Santana, M.J, Jimbo-Santana, P.R. (2021). Gobernanza digital: desarrollo de las tecnopolíticas en los países de América Latina: una revisión sistemática de la Literatura. *Economía y Negocios*, 12(1), 51-65. <https://doi.org/10.29019/eyn.v12i1.906>

- Kemp, S. (2022). LOOKING AHEAD: KEY DIGITAL THEMES FOR 2023. Data Reportal. <https://datareportal.com/reports/looking-ahead-to-what-2023-holds>
- Linares Freddy (2021). Optimización de la experiencia del ciudadano: UX en el sector público. Comunicaciones CIUP. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. <https://ciup.up.edu.pe/analisis/optimizacion-de-la-experiencia-del-ciudadano-ux-en-el-sector-publico/>
- Linares Freddy (2022a). El Estado como plataforma de servicios: cómo aprovechar la tecnología para impulsar el desarrollo. Comunicaciones CIUP. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. <https://ciup.up.edu.pe/analisis/el-estado-como-plataforma-de-servicios-como-aprovechar-la-tecnologia-para-impulsar-el-desarrollo/>
- Linares Freddy (2022b). Vulnerabilidad en el sector público y la urgencia de pensar en ciberseguridad. Punto de Equilibrio n°24. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. <https://ciup.up.edu.pe/analisis/vulnerabilidad-en-sector-publico-la-urgencia-de-pensar-ciberseguridad/>
- Maurizio R. (2021). Challenges and opportunities of teleworking in Latin America and the Caribbean. Labour Overview Series Latin America and the Caribbean 2021. International Labour Organization. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_813472/lang--en/index.htm
- Neurometrics (s.f.). *Índice de la Actividad Digital (InAD) en Perú*. <https://neurometrics.la/indicador-de-actividad-digital-en-peru/>
- Organización de las Naciones Unidas (2022). *UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2022 - The Future of Digital Government*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2021). *Agenda Digital al Bicentenario: Reporte de Cumplimiento*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2046055-agenda-digital-al-bicentenario-reporte-de-cumplimiento>

- Programa Nacional de Telecomunicaciones (2022). *Pronatel ejecutó más de S/330 millones para continuar con el avance de sus proyectos entre enero y setiembre de 2022*. <https://www.gob.pe/institucion/pronatel/noticias/657636-pronatel-ejecuto-mas-de-s-330-millones-para-continuar-con-el-avance-de-sus-proyectos-entre-enero-y-setiembre-de-2022>
- Rioja, J.; Celi, M. (2019). Seguridad jurídica y autenticidad del documento electrónico en la legislación peruana. *Revista Ciencia y Tecnología*, v. 15, n. 4, 201 – 211. <https://revistas.unitru.edu.pe/index.php/PGM/article/view/2682>
- Senshaw, D; Twinomurinzi, H. (2018). Reflecting on the role of dynamic capabilities in digital government with a focus on developing countries. *Proceedings Annual Workshop of the AIS Special Interest Group for ICT in Global Development (2018)*. <https://aisel.aisnet.org/globdev2018/5/>
- Sparrow, B. (2020). LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PERÚ. Un análisis post-pandemia. Asociación de Contribuyentes del Perú & Friederich Naumann Stiftung Für Die Freiheit.
- Suh, J., y Chen, D. (2008). Corea como una economía del conocimiento Proceso evolutivo y enseñanzas. Mayol Ediciones S.A.
- Tan, S., & Taeihagh, A. (2020). Smart City Governance in Developing Countries: A Systematic Literature Review. *Sustainability*, 12(3), 899. <http://dx.doi.org/10.3390/su12030899>
- Todos Conectados (s.f). PRONATEL CONECTA. <https://todosconectados.pe/todos-conectados/>
- Wellman, B., Quan-Haase, A., Boase, J., Chen, W., Hampton, K., Díaz, I., & Miyata, K. (2003). The social affordances of the internet for networked individualism. *Journal of Computer-Mediated Communication*, Volume 8, Issue 3. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1083-6101.2003.tb00216.x>

EL NARCOTRÁFICO EN EL VRAEM, UNA AMENAZA NATURALIZADA

DRUG TRAFFICKING IN THE VRAEM, A NATURALIZED THREAT

PP 37-55

Miguel Ángel Gonzales Bojórquez

Ejército del Perú

magb14@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6064-3769>

Óscar Luis Calle Pérez

Ejército del Perú

ocallep@ejercito.mil.pe

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3645-2383>

Rolando Enrique Campos Hashimoto

Ejército del Perú

litocaja@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9979-7642>

Manolo Eduardo Villagra

Ejército del Perú

29727085@caen.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9151-5058>

Miguel Ángel Gonzales Bojórquez es General de División del Ejército del Perú, Magister en Gestión Pública, Magister en Administración, Licenciado en Ciencias Militares, Diplomado de Alta Dirección, Diplomado de Alta Dirección en Management; asimismo ha realizado el Programa de Alta Dirección y Seguridad Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), y Programa de Derecho Internacional Humanitario con la Cruz Roja Internacional en la Republica de Argelia. Es colaborador del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (CEEPE). Ha servido y realizado operaciones y acciones militares en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en todos los grados de su carrera militar, y desde enero del 2022, se desempeña como Comandante General del Comando Especial VRAEM.

Óscar Luis Calle Pérez es General de Brigada del Ejército del Perú, Doctor en Administración, Máster Especializado en Finanzas (EADA – España), Magister en Administración de Empresas con mención en Dirección General, Magíster en Gestión Pública, Magister en Planeamiento Estratégico y Toma de Decisiones, Licenciado en Ciencias Militares. Fue Delegado Alterno ante la Junta Interamericana de Defensa y Consejero en Seguridad Hemisférica ante la Delegación del Perú en la Organización de Estados Americanos - Washington DC, Comandante General de la 33 Brigada de Infantería, Director de la Escuela de Infantería y Director de la Escuela de Paracaidistas del Ejército del Perú. Es colaborador del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (CEEPE). Actualmente se desempeña como Jefe Estado Mayor Conjunto del Comando Especial VRAEM.

Rolando Enrique Campos Hashimoto es Coronel del Ejército del Perú, Magister en Ciencias de la Educación, con estudios de Maestría en Seguridad y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), Licenciado en Ciencias Militares, Diplomado en Administración de Recursos Humanos, Diplomado en Gestión Pública y Diplomado en Contrataciones y Adquisiciones con el Estado; asimismo, ha realizado el Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto en la Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas (ESCOFFAA); ha servido y realizado operaciones y acciones militares en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en todos los grados de su carrera militar. Actualmente, desempeña labores profesionales como C-3 (Jefe de operaciones) del Estado Mayor Conjunto del Comando Especial VRAEM.

Manolo Eduardo Villagra es Teniente Coronel del Ejército del Perú, Magister en Ciencias Militares con mención en Planeamiento Estratégico y Toma de Decisiones, Magister en Gestión e Innovación Tecnológica, Magister en Ciencias de la Educación, Licenciado en Ciencias Militares, Licenciado en Administración, Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional y Diplomado en Liderazgo y Planeamiento Estratégico, ha realizado el Programa de Comando y Estado Mayor Conjunto en la Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas (ESCOFFAA); cursando el VII Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Es analista e investigador del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (CEEPE). Actualmente, desempeña labores profesionales en el C-3 / Terrestre (Operaciones y Acciones Militares) del Estado Mayor Conjunto del Comando Especial VRAEM.

Recibido: 11 Abr 23	Aceptado: 06 Jun 23	Publicado: 17 Jun 23
----------------------------	----------------------------	-----------------------------

Resumen

La interacción y dinámica social involucra un aprendizaje cultural que se genera por la relación con los otros, lo que alimenta el imaginario colectivo. De esta manera en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), debido a las diferentes experiencias sociales que se han tenido que sobrellevar, actualmente, se puede identificar que desde el año 2000 aproximadamente se ha generado un proceso de naturalización del poblador con la actividad ilícita del narcotráfico y se consolida en las prácticas sociales diarias. La influencia de las instituciones sociales, la coacción a la que fueron sometidos por la presencia de Sendero Luminoso (SL) los rezagos quedaron, la deficiente implementación de programas y proyectos para la mejora de la calidad de vida de dicha zona, así como los grupos actuales vinculados al Tráfico Ilícito de Drogas (TID), han sido los principales motivos que explican el actual escenario en la región. El objetivo del presente artículo es analizar el contexto en el que se llevó a cabo el proceso, así como el rol de una serie de actores que influyeron en el cambio de mentalidad del poblador, abordando la problemática social como problema medular. Se empleó una metodología de representación hermenéutica basado en fuentes de información bibliográfica, además cuenta con los aportes y la experiencia de los autores, quienes al momento de su elaboración se encuentran realizando estudios, apreciaciones y tareas de planeamiento para la conducción de operaciones en el VRAEM.

Palabras claves: *Naturalización, desarrollo nacional, imaginario colectivo, tejido social, Tráfico Ilícito de Drogas.*

Abstract

Social interaction and dynamics involve cultural learning that is generated by the relationship with others, which feeds the collective imagination. In this way, in the area of the Valley of the Apurímac, Ene and Mantaro rivers (VRAEM), due to the different social experiences that have had to be endured, currently, it can be identified that since the year 2000 approximately a process has been generated of naturalization of the settler with the illicit activity of drug trafficking and is consolidated in daily social practices. The influence of social institutions, the coercion to which they were subjected by the presence of Sendero Luminoso (SL) and the lags left behind by them, the deficient implementation of programs and projects to improve the quality of life in said area, as well as the current groups linked to the Illicit Drug Traffic (TID) have been the main reasons that explain the current scenario in the region. The objective of this article is to analyze the context in which the process was carried out, as well as the role of a series of actors that influenced the change of mentality of the settler, addressing

social problems as a core problem. A hermeneutic representation methodology was used based on sources of bibliographic information, it also has the contributions and experience of the authors, who at the time of its elaboration are carrying out studies, appreciations and planning tasks for the conduct of operations in the VRAEM

Keywords: Naturalization, national development, collective imagination, social fabric, Illicit Drug Traffic.

Introducción

Una de las principales amenazas para el desarrollo de la nación, desde los años setenta, ha sido el narcotráfico y se entiende como un proceso productivo y comercial de carácter ilícito. Cabe indicar que es una forma de acumulación mercantil, lo cual ha generado un tipo de criminalidad organizada (Simbron, 2020); ello socava los principios fundamentales en los que se basa la sociedad y corrompe las instituciones, provocando inestabilidad social. Por ello, debido a su naturaleza, han sido incorporados a la agenda de seguridad porque se entiende, afectan a la seguridad de los Estados, las sociedades y los individuos (Collazos et al., 2022). Entonces, el desarrollo de este tipo de actividades cuenta con un aspecto social, ya que su dinámica económica de intercambio mercantil influye en la valorización que las personas tienen respecto a los bienes.

En el país, Simbron (2020) señala que, “el Perú tiene 14 cuencas cocaleras que están distribuidas en todo el territorio peruano (las plantaciones cocaleras son los puntos donde el individuo realiza el mal uso de sustancias que pueden convertirse en el producto ilegal y no autorizado)” (pp.7-8). Es decir, se han desarrollado sistemas comerciales para la producción, los que demandan diversos puestos de trabajo y, de esta manera, incluyen a los ciudadanos que viven cercanos a dichos circuitos. Chabat (1994) explicaba que con el narcotráfico se pueden identificar fenómenos que se desarrollan paralelamente como es el caso de “a) producción y distribución de drogas; b) tráfico internacional de dichos productos; c) consumo de drogas y d) políticas de los estados de combate a las drogas” (p.98). Entonces, la dinámica del narcotráfico tiene también una lectura social.

En el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), el proceso histórico de desarrollo estuvo ligado a la producción agropecuaria, siendo parte importante de la identidad cultural de la población, productos como la caña de azúcar, café y hoja de coca, esta última con mayor intensidad después de los sesenta y últimamente, desde los noventa, el cacao (Mendoza y Leyva, 2017). Aunque muchos cultivos del área podrían estar asociados a la zona andina, esto encuentra su explicación en los pobladores ayacuchanos del norte los quienes colonizaron las tierras del VRAEM y la progresiva modernización (MIDIS, 2013), por la construcción de la carretera a Tambo, pudieron dinamizar la actividad agrícola y el comercio de la región, esto generó nuevos puestos de trabajo y más migrantes se sumaron hacia finales de los sesenta e inicios de los setenta (Durand, 2005 como se citó en Mendoza y Leyva, 2017). Aunque este escenario suena positivo, también significó que las comunidades nativas tuvieran que replegarse hacia la zona de selva en los terrenos del valle del Ene. Sin embargo, para los comerciantes el crecimiento había gestado la asociación de cooperativas, estas lamentablemente, debido a dificultades financieras no superadas, se disolvieron y regresó a la práctica de los comerciantes particulares (Mendoza y Leyva, 2017). Así, la presencia de Sendero Luminoso (SL) encontró un escenario conveniente para ellos y de acuerdo con la CVR, se iniciaría “el periodo de mayor violencia terrorista...” entre 1984 y 1985 (2003 como se citó en Mendoza y Leyva, 2017, p.40). En este escenario es que, en las siguientes líneas se explicará la manera en que el narcotráfico se convirtió en una amenaza que progresivamente se fue naturalizando en el VRAEM.

La Derrota Militar de Sendero Luminoso

La derrota de SL se realizó en el plano militar sin dejar de considerar los efectos de su herencia en el sentido socioeconómico. En principio, Ríos (2018) y Santillán (2017) señalaban, “el final del Partido Comunista Sendero Luminoso (PCP-SL), motivó a una atomización y derivación del extinto grupo en subgrupos, células y corpúsculos como el Proseguir o Sendero Rojo” (Niño, 2019, p.358). Dicho de otra manera, la caída del camarada Feliciano en el VRAEM (1999) marca la derrota militar de este grupo terrorista frente al Estado peruano, aunque erradicar su influencia entre la población sobre todo en las prácticas económicas y sociales dependería de otros elementos por considerar y ello se forjaría dentro de la fase de transición a la estabilidad.

Se debe indicar la transición a la estabilidad de un país como una etapa significativa para consolidar la institucionalidad del Estado y reforzar, de esta manera, el sentido de pertenencia e identidad de la población con el territorio nacional. De acuerdo con Ruppert (s.f.), este momento se entiende como "...[el] lapso de tiempo en donde la sociedad se empezará a civilizar, proponiendo nuevos sistemas de ordenamiento para adaptarse al cambio basado en la manipulación perfecta de los recursos..." (p.vii). En este mismo sentido, Ortiz y Devolder (2016) también apuntan la importancia de esta etapa como parte del proceso social necesario y por el cual los ciudadanos sienten la seguridad laboral y económica para desarrollarse en familia. Dicho en otras palabras, durante la transición a la estabilidad en el territorio nacional afectado por Sendero Luminoso se debieron realizar actividades de apoyo para el desarrollo social y económico, ello hubiera fomentado en las personas el abandono de prácticas irregulares realizadas también en la época en que SL estaba ahí.

Aunque se puede señalar que el cultivo de la hoja de coca es parte de las prácticas culturales de la sociedad andina y originaria del Perú, y que, lamentablemente, el narcotráfico también había tenido presencia, es importante subrayar que, en ambos casos, con la presencia de Feliciano y Sendero Luminoso se aceleró su crecimiento y expansión (Comisión Permanente de Historia del Ejército del Perú, 2012). Esto se debía a que las zonas de la Amazonia se encontraban relativamente controladas, porque había una cantidad significativa de bases y la respectiva militarización de toda la zona (Comisión Permanente de Historia del Ejército del Perú, 2012). Entonces, la presencia del terrorismo tuvo un efecto negativo en estas zonas del territorio nacional.

La normalización de las prácticas ilegales vinculadas al narcotráfico también depende de cómo actúa la ciudadanía frente a ella. Lo planteado se establece en consideración del análisis sociológico que señala, "el proyecto ilegal del narcotráfico, para asentar sus actividades en un territorio determinado, necesita de la aceptación, la complicidad o la indiferencia social" (Ovalle, 2010, p.103). De este modo, y desde el planteamiento de la transición de una campaña a otra el Estado desde sus diferentes sectores, debió sostener la pacificación lograda por las Fuerzas Militares (Soberón, s.f. y OTAN, 2020). Así, se hubiese logrado una transición sostenida hacia la estabilidad, la paz y el desarrollo de la población. Sin embargo, la sucesión de un escenario por otro no se realizó en esta lógica y afectó la institucionalidad nacional.

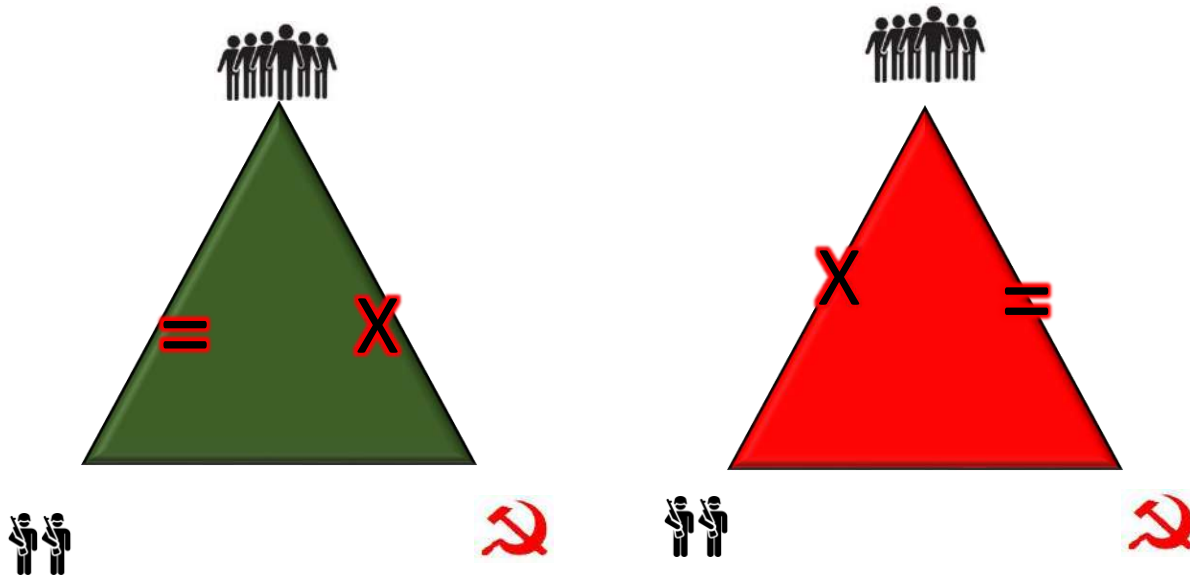
En este punto se debe subrayar la emergencia del clan de los hermanos Quispe Palomino, pues posterior a la captura de Feliciano dentro de lo que fuese Sendero Luminoso, hubo una suma de desencuentros y distanciamientos entre facciones de dicho grupo terrorista y desencadenó la separación de él (Pighi, 2015, 11 de agosto). En principio:

...desde 1999, los hermanos Víctor y Jorge Quispe Palomino controlan a estos grupos armados que operan en el VRAEM. El general José Baella, jefe de la Dirección contra el Terrorismo (Dircote) de la Policía peruana dice saber en qué zona se esconden: el Vizcatán, en el sur del VRAEM, donde crecen árboles de hasta 50 metros de altura y forman un mar interminable de copas verdes. (Pighi, 2015, 11 de agosto, párr.6).

Ambos terroristas se consideraban los líderes, aunque Abimael Guzmán, el líder fundador de SL, no los reconocía como tal, la ausencia de reconocimiento fue recíproca, pues ellos tampoco aceptaron seguir a dicho personaje (León, 2021, 11 de setiembre). Este escenario se originó en 1993, cuando Guzmán ofreció al gobierno de A. Fujimori un “acuerdo de paz” y con ello, su organización se fragmentó (BBC, 2021, 26 de mayo). Así, una facción de SL, el comité de Ayacucho, “...quedó al mando de Óscar Ramírez Durand, ‘camarada Feliciano’...” (BBC, 2021, 26 de mayo); luego de su captura, fueron los hermanos Quispe Palomino, “Víctor, más conocido como ‘camarada José’, [secundado por] Jorge Quispe Palomino, ‘camarada Raúl’ y ‘Gabriel’, los que quedaron [en su momento] bajo el control del VRAEM (BBC, 2021, 26 de mayo, párr.7-8). La investigación de Gustavo Gorriti, periodista peruano, señala que ellos fueron “...cuajados dirigentes” y que “se reorganizaron, [y] empezaron a decir que buscaban la paz con la población civil, que se arrepentían de haber provocado tantas muertes, pero a la vez, estaban mucho mejor armados” (BBC, 2021, 26 de mayo, párr.11). Todo como parte de una muy bien orquestada estrategia en la que se incluía escuelas populares que tenían como fin el adoctrinamiento de los más jóvenes y, desde hace algunos años, se autodenominan “Militarizado Partido Comunista del Perú (MPCP)”, lo cual solo se puede leer como una táctica, que se podría tildar de publicista, para que la sociedad no los vincule con SL (BBC, 2021, 26 de mayo). Entonces, el MPCP estaría interesado en vincularse con la población desde la estrategia de separarse de la sombra de SL. En este sentido, en la Figura 1, se puede observar cómo cambió la perspectiva de los años noventa a las dos mil, la imagen se titula “La trilogía del equilibrio de la guerra contraterrorista”.

Figura 1

La trilogía del equilibrio de la guerra contrterrorista



(Hasta 1999)

(Desde el 2000 hasta la actualidad)

= Si la población está en relaciones cordiales con nosotros, ganaremos la guerra.

X Si la población no tiene buena relación con el MPCP, ellos perderán la guerra.

* Viceversa en ambos casos.

Nota. Calle (2023, diapositiva 4).

En la Figura 1, compartida por el Jefe de Estado Mayor Conjunto del Comando Especial VRAEM, General Óscar Calle Pérez (2023) se puede observar que para elaborar cualquier estrategia militar dentro del territorio, se debe tenerse en cuenta a los tres protagonistas de la guerra: El Estado (representado en sus FFOO), el Enemigo (MPCP) y la población. De esta manera, los dos beligerantes harán todos los esfuerzos por tener la adhesión de la “población” la que es una entidad viviente con sus propios intereses y objetivos.

El nuevo siglo XXI se inició con una serie de políticas sobre deslegitimización y estigmatización de las FFAA. Por un lado, los acontecimientos políticos marcados por la caída del régimen de los 90tas y las lamentables prácticas de corrupción; además, el debilitamiento en la intención política que se había evidenciado en la zona del VRAEM después de la captura de Feliciano, lo que implicó el repliegue de varias bases militares, las cuales eran las llamadas a brindar la sostenibilidad a la estrategia integral que plantearía el Estado, acción que nunca llegó

(Simbron, 2020). Todo ello impactó de manera negativa la perspectiva de los pobladores frente a las FFAA.

Desde una perspectiva epistemológica es necesario reconocer cómo estos eventos y circunstancias han influido en la forma en que la población percibe y se relaciona con las FFAA en el VRAEM. Esto implica comprender los aspectos sociopolíticos, culturales y económicos que moldean las actitudes y las percepciones de la población hacia las instituciones armadas. Además, es crucial considerar cómo estos cambios en la percepción pueden afectar el éxito de cualquier estrategia militar que se implemente en la región.

Por otro lado, pese a las promesas de desarrollo hechas por el gobierno, no se lograron tangibilizar cambios importantes en esta zona, la presencia del Estado fue mínima (Simbron, 2020). Edgar Matienzo, en una entrevista a la BBC, explicaba que, "...en varias zonas las comunidades locales quedan marginadas...las mismas comunidades no tienen cómo subsistir y no les queda más opción que cultivar también la coca" (Cueto, 2021, p.24). Entonces, los intentos de generación de cultivos PYMES y cultivos alternativos resultaron complejos por la limitada voluntad y esfuerzo de los tres niveles de gobierno (Bermúdez, 2015), además de lo agreste del terreno, el clima y por la costosa red vial necesaria para interconectar todos estos centros poblados; entonces, les resultó más cómodo y provechoso comercializar la hoja de coca *in situ* y participar en todo este proceso desde su cultivo, acopio, transformación en pozas de maceración y comercialización de la droga como producto final; siendo las opciones más rentables para los lugareños.

El Esfuerzo por la Paz y el Desarrollo del VRAEM

Desde el año 2000 se establecieron políticas públicas que lamentablemente no fueron debidamente implementadas, ni se orientaron adecuadamente con una estrategia para la solución a la problemática social que se vive en el VRAEM; vale decir, los gobiernos no brindaron las condiciones de estabilidad para consolidar una debida institucionalidad de parte del Estado, no se pudo proponer tangiblemente herramientas el progreso de la población. A partir del 2011, se puede notar una verdadera intención política de querer enrumbar estas decisiones, acciones que se materializaron en el DS N° 074-2012-PCM y se caracterizaban por adecuarse a una Estrategia del Estado desde un enfoque multisectorial. Desde esta perspectiva, se declara de prioridad nacional la problemática del VRAEM, creándose la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (CODEVRAEM) (Defensoría del Pueblo, 2022). De lo que se puede entender que las acciones realizadas por el Estado, hasta ese momento, fueron en su mayor parte tímidas; no se quiso tocar

el problema en sus verdaderas aristas sociales, entendiendo que ello debía ser un esfuerzo sostenido y unificado. Luego, en el 2013, con el DS N° 077-2013-PCM, se aprueba el “Programa de Intervención Multisectorial del Gobierno Central en los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), el Estado comienza a articular la mitigación de esta problemática de manera integral.

El CODEVRAEM tuvo la firme intención de ser la cristalización del interés del Estado para llegar a la población. Una muestra de ello fue lo señalado por el Congreso de la República del Perú (s.f.) en ese momento:

“(…) se viene reforzando con la creación de ocho nuevos distritos y la instalación de servicios públicos (construcción de 465 escuelas, instalación de 14 agencias del Banco de la Nación, comisarías, etc.), la construcción de corredores económicos y la reconversión de 1,300 hectáreas de hoja de coca por cultivos lícitos de cacao, café y piña, entre otras acciones.” (párr.4).

Estas acciones buscaban lograr la sensación de seguridad, sostenibilidad, legalidad y paz social que proporcione mejor calidad de vida e inclusión social a la población del VRAEM. Sin embargo, habiendo pasado casi un cuarto de siglo de la derrota militar del PCP-SL, la población dejó de ser el aliado fundamental de las Fuerzas del Orden a quienes ahora perciben como los que están en la zona solamente para erradicar su principal fuente de ingreso; constituyéndose la razón por la que el impacto de la intervención directa de las fuerzas del orden recaiga sobre las familias enteras dedicadas a la siembra, cosecha y producción de drogas, y en menor escala sobre los grandes y verdaderos generadores económicos del narcotráfico.

CODEVRAEM el Esfuerzo Mutilado

El 10 de agosto del 2016, el Premier de la Nación Fernando Zavala Lombardi dispuso que la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), ejerza la secretaría técnica del CODEVRAEM, la cual pasaba a adscribirse a DEVIDA, perdiendo a la vez toda capacidad de liderazgo, articulación y unificación de esfuerzos a nivel multisectorial (PUDEP, 2017, 19 de julio). Sin embargo, al salir de la segunda reunión con sus ministros afirmó que: "Creemos que hay determinados organismos y comisiones que deben estar directamente relacionadas a ciertos ministerios, mejorando la eficiencia y eficacia del estado" (Gestión, 2016, 16 de agosto, párr.4). Lo que denota absoluto desconocimiento sobre la misión, funciones y

nivel de articulación de los diversos entes adscritos a la PCM, y cuáles requerían la jerarquía y autoridad del ejecutivo para su correcto funcionamiento, como también ocurrió con la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI), la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI), la Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT) y la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en la Zona del Huallaga (CODEHUALLAGA).

La historia nacional ha evidenciado que, los gobiernos cuando toman el poder suelen desbaratar las acciones o avances desarrollados por sus predecesores, lo que complejiza el panorama, pues primero se debería apelar a una evaluación y, luego, recién establecer o tomar las medidas que se requieran para que las reformas se logren. De esta manera, lamentablemente, se pierde la continuidad de los esfuerzos desplegados (Oszlak, 2013). Esto se puede evidenciar en lo ocurrido en el CODEVRAEM con las decisiones políticas tomadas, que, en el afán de deslindar mayores responsabilidades en tan importante cartera, perjudicaron considerablemente, causando un daño irreparable en los avances que dichos organismos habían realizado, para resolver la problemática diversa para lo cual habían sido creados. Otro claro ejemplo es el caso de DEVIDA que en los últimos años se cambiaron las prioridades, enfoques y estrategias, afectando la correcta continuidad de la Política Nacional de Lucha contra las Drogas.

La Naturalización de los Ilícitos en el Imaginario de la Población

La presencia de grupos armados y el narcotráfico han generado una situación de violencia y sensación de inseguridad que ha limitado el acceso de la población a servicios básicos como la salud, la educación y la interconexión vial. Como señala el sociólogo Zygmunt Bauman, "la exclusión social se da cuando un grupo social es impedido de participar en la vida social en condiciones de igualdad" (Bauman, 2001, p.12). En el caso del VRAEM, la exclusión social se ha manifestado en la falta de acceso a servicios básicos y en la limitación de las oportunidades de desarrollo.

El Estado no supo hacer presencia en las zonas del VRAEM, lo que fue aprovechado por los grupos terroristas replegados y que actualmente se dedican al Tráfico Ilícito de Drogas (TID). Ellos amedrentaron a la población local para que no colaboren con las fuerzas del orden; este es un punto fundamental, pues marca un antes y después en la parcialización del principal protagonista de la anterior campaña de la guerra: "el Pueblo" quienes progresivamente y tomando como ejemplo el modelo colombiano realizaron alianzas con el narcotráfico, para

subvencionarse a cambio de brindarles zonas liberadas; viendo a esos remanentes armados como los responsables en brindar seguridad a sus actividades de pan llevar (Soberón, s.f.). Es así, como muta el denominado Militarizado Partido Comunista del Perú (MPCP), quienes argumentaron su discrepancia ante los Acuerdos de Paz firmados por la cúpula histórica del PCP-SL y decidieron continuar la lucha armada, que más que una organización guerrillera guiada por dogmas ideológico-políticos es actualmente una organización armada que brinda seguridad a todas las acciones del TID por medio de acciones terroristas (Villasante, 2018, 15 de junio). Encontrándose, además, su participación en el control del tráfico Ilegal de Madera (TIM), del cual también son sus gendarmes; de este modo, se consolidó un posición, narrativa y discurso de rechazo al Estado y sus representantes y, al mismo tiempo, de apoyo al narcotráfico y demás actividades ilícitas conexas.

Figura 2

Actividades de acopiamiento de hoja de coca



Nota. La figura muestra a integrantes de una familia durante la extracción (cosecha) de hojas de coca en la zona del VRAEM. Fuente: El País (2012).

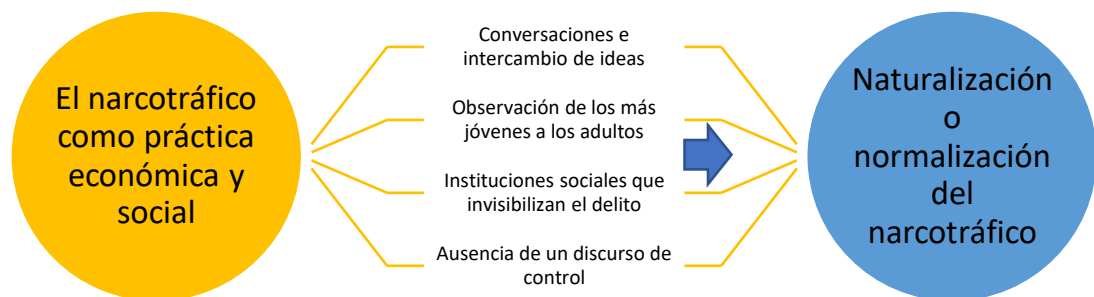
Además, en algunos sectores del VRAEM, existen importantes recursos naturales los que han forjado diversas actividades económicas generando canon y recaudación fiscal. Sin embargo, el desarrollo económico y social de la población local es limitado debido a la corrupción e ineficiencia en la gestión de estos recursos y en muchos casos no son utilizados de manera adecuada para financiar proyectos de desarrollo, debido a la malversación de fondos. A esto se suma la presencia del narcotráfico como “amenaza porque involucra a la población

económicamente activa en prácticas ilícitas, las cuales se pueden sumar a otras; de modo que interrumpe el regular desarrollo de las siguientes generaciones”, (Eduardo, 28 de julio, 2022, p.5). debido la instalación de una economía paralela que limita el crecimiento y progreso de las actividades económicas legales. Por ello esta dependencia del narcotráfico y mal uso de los recursos del Estado se ha internalizado en la mentalidad del poblador, impidiendo su diversificación comercial y la capacidad de generar su propia capitalización para el desarrollo.

En el VRAEM, todos los problemas sociales parten del discurso que se establece dentro de la dinámica de las interacciones del poblador y sus necesidades con el narcotráfico y sus supuestos beneficios. En principio, a la luz de la propuesta sociológica de Foucault (1999a), se puede inferir el apoyo al sembrío de la hoja de coca se ha naturalizado en tal grado que se ha llegado a justificar en el imaginario colectivo de la población, que el narcotráfico está bien y es lo normal, con esta manera de entender el mundo, se acepta de manera legítima dicha práctica. Este razonamiento se trasmite por varios instrumentos sociales como: el lenguaje, la música, los cultos religiosos, la generación de espacios, el trabajo, etc. (Foucault, 1999b).

Figura 3

Proceso de naturalización o normalización de una práctica cultural



Nota. Adaptación de Foucault (1999b).

Entonces en la Figura 3 se representa como frente a la suma de prácticas “normales” dentro de una cultura, surge un fenómeno novedoso que, mediante las diferentes formas de discurso y sus expresiones, se instala como parte de una nueva “normalidad”. Una nueva conciencia social (Campang, 2018). Es por ello actualmente la población lo identifica y relaciona fácilmente con su vida diaria, incluido claro está, con los diversos fenómenos sociales presentados y la constante globalización (Campang, 2018). Por ejemplo, el empleo de equipos tecnológicos como los celulares para informarse o comunicarse respecto de esta serie de actividades ilícitas. Escenario que ha afianzado la relación entre la ciudadanía y el narcotráfico.

Los vacíos de poder político o representación del Estado como aliado para superar las dificultades o problemas también influyeron en gran medida para el proceso de normalización. Según Niño (2019):

La situación [del VRAEM] es una muestra de la capacidad de mutación y transformación de la violencia y la seguridad en contextos asimétricos. La variable geográfica y las condiciones geopolíticas son características esenciales para un análisis robusto alrededor de los fenómenos. (p.12).

Por ejemplo, mencionar el activismo y nivel de participación social generada en la región por la Federación de Productores Agrarios del Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro (FEPAVRAEM), que según Durand (2005).

“...los principales debates y movilizaciones suscitadas en el VRAEM han tenido a los cocaleros como protagonistas, enfrentados a los organismos estatales y ONG operadoras de los programas de «Desarrollo Alternativo», reclamando la salida del valle de los entes operadores, el cese de la erradicación de cultivos, entre otras reivindicaciones”.

Esta dinámica organizativa y los recursos que la movilizan han impulsado un proceso de construcción de una identidad, mapeo de antagonistas opuestos a sus intereses y socialización del conflicto con un enfoque ideológicamente direccionado; peculiaridades convenientes de una corriente social organizada en movimientos de base. En este contexto, se pregunta Durand (2005). ¿Cómo se desarrolla la organización cocalera, con qué aliados y en qué oportunidades?, ¿cómo construyen su identidad?, ¿sobre la base de qué criterios definen adversarios? ¿qué elementos caracterizan la interacción con la sociedad civil y el Estado? Por ello, la importancia de analizar los procesos políticos sociales que se han experimentado en el VRAEM, internalizando una identidad particular al resto del país.

Ello evidencia una serie de problemáticas sociales de responsabilidad única y exclusivamente política, que fueron encargadas en su mayor responsabilidad a las FFAA, PNP y Ministerio Público para su mitigación. Llevando estos el esfuerzo principal en esta parte de la guerra (campaña política) en donde el principal objetivo del Estado peruano es recuperar la adhesión y respaldo de la población (Foucault, 1999b). Entonces, la actual identidad cultural formada en el VRAEM fue construida en socialización con los narcotraficantes y los ilícitos fueron generalmente naturalizados (Clapham, 2016) entre ellos se pueden identificar el cultivar coca para producir narcóticos, el asesinato por encargo, los ataques en contra de las fuerzas del

orden, la proliferación de delitos conexos y la normalización que los docentes rechacen y vapuleen al Estado en sus clases y bajo este aval social, esta identidad cultural y económica se ha ido dinamizando, evolucionando y fortaleciendo.

Conclusiones

Las actuales organizaciones cocaleras son movimientos sin ideología definida, pero muy radicales en sus acciones reactivas frente al Estado, especialmente en rechazo a la erradicación forzosa del cultivo de la hoja de coca. Su objetivo fundamental es el reconocimiento de la legalización del cultivo de hoja de coca, por lo que no se plantea una visión alternativa para el desarrollo socioeconómico del VRAEM. Muchos de sus dirigentes están vinculados a partidos y líderes políticos que mediante diversos mecanismos de socialización, se han esforzado por naturalizar el narcotráfico y todos los aspectos vinculados con este ilícito. Lo que redundará en resultados positivos para ellos, ya que, lamentablemente, en los lugares donde se cultiva hoja de coca, existe el TID y se convierte en la única fuente de empleo para subsistir y mantener a las familias.

El problema medular en el VRAEM es social y no militar, un proceso de naturalización iniciado desde mediados del 2000, a la fecha, ha evidenciado avances significativos que incluyen al TID como parte de la configuración de las actividades económicas y sociales que se realizan en la comunidad. De modo que, el interés por erradicar dicha actividad ilícita deberá de considerar el cambio de mentalidad del poblador en las zonas de influencia de las actividades ilícitas en primera instancia. Implica un proceso generacional de largo aliento y sostenido por varias administraciones gubernamentales, que evitarían que los escenarios mencionados en los párrafos anteriores se acrecienten. Es prioritaria la decisión política para terminar con esta problemática nacional, puesto que, de no hacerlo, la maduración de la simbiosis narcotráfico y sus actores conexos tendrán un avance exponencial conjuntamente con otros delitos y/o amenazas híbridas frente a las cuales, el Estado debe ofrecer respuestas y soluciones más complejas.

Agradecimientos y Reconocimientos

Los autores quieren expresar su más profundo agradecimiento a todos nuestros héroes, que ofrendaron su vida en aras de la pacificación nacional en los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro, a los valientes hombres y mujeres integrantes de las Fuerzas Armadas del Perú, que han tenido el honor de servir en esta zona para garantizar nuestra seguridad y proteger nuestra nación. Su dedicación, valentía y sacrificio no pasarán desapercibidos, son invaluable y serán recordados por las generaciones venideras.

La presente investigación se generó en el fragor del análisis operacional en el constante discernimiento de los antecedentes en los diversos ámbitos y problemáticas de esta zona, por lo que agradecemos al personal militar de las FFAA integrante del Estado Mayor Conjunto del Comando Especial VRAEM por todos sus aportes, recomendaciones y sugerencias. Estos esfuerzos e iniciativas de la academia militar deben sumar para el desarrollo de investigaciones al más alto nivel y que incluyan propuestas de construcción de un futuro próximo, siendo un reto grande que se espera de nuestros tomadores de decisiones.

Referencias

- Bauman, Z. (2001). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- BBC News Mundo. (2025, 11 de agosto). Quiénes son y cuánto poder tienen los últimos integrantes de Sendero Luminoso. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150811_peru_sendero_luminoso_am
- BBC News Mundo. (2021, 26 de mayo). *Qué es el Militarizado Partido Comunista de Perú (MPCP) al que le atribuyen la matanza de 16 personas en Vraem (y qué relación tiene con Sendero Luminoso)*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57242718>
- Bermúdez, L. (2015). *Capacitación: Una herramienta de fortalecimiento de las PYMES InterSedes*: Revista de las Sedes Regionales, XVI (33), pp. 1-25. <https://www.redalyc.org/pdf/666/66638602001.pdf>
- Calle, O. (2023). *Exposición de la evolución histórica del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso*. Pichari, La Convención, Cusco.

- Campang, E. (2018). *Conciencia social y moral*. Universidad de Cádiz.
<http://repositorio.uca.edu.sv/jspui/bitstream/11674/1070/1/RCE2018%20Ene-Jun%20H.%20Conciencia%20social%20y%20moral.pdf>
- Clapham, C. (2016). *Human rights obligations of non-state actors*. Oxford University Press.
- Comisión Permanente de Historia del Ejército del Perú. (2012). *En honor a la verdad*. Lima
- Congreso de la República del Perú (s.f.). Destacan logros de la presencia del Estado en la zona del VRAEM.
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/75c76810b92a59e705257f14007af956/?OpenDocument>
- Collazos, E., Santiago, P., Huamán, G., Romero, J., & Reátegui, V. (2022). *Análisis de políticas de estado en la lucha contra el narcotráfico y los resultados socioeconómicos en Perú 1990 - 2010*. Revista Universidad y Sociedad, 14(3), 428-438. Epub 30 de junio de 2022. Recuperado en 06 de junio de 2023, de
http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S221836202022000300428&lng=es&tlng=es.
- Cueto, J (2021). *Perú: cómo es el Vraem, el "valle de la droga" en el que ocurrió la masacre de 16 personas atribuida a Sendero Luminoso*.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57240760>
- Decreto Supremo N° 006-2023-PCM. *Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada "VRAEM Productivo"*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3888246-006-2023-pcm>
- Defensoría del Pueblo. (2022). *Abordaje de la lucha contra la corrupción en el VRAEM: Análisis de los instrumentos de política pública y de gestión regional del VRAEM*.
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/08/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-Abordaje-de-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-en-el-Vraem.pdf>
- Durand, A. (2005). *El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac*, *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [Online], 34 (1).URL:<http://journals.openedition.org/bifea/5651>
 DOI: <https://doi.org/10.4000/bifea.5651>
- Eduardo, M. (2022). *Amenazas contemporáneas, los roles de las fuerzas armadas y su integración con la sociedad*. *Pensamiento Conjunto*, 10 (1), 14. Recuperado a partir de
<http://www.pensamientoconjunto.com.pe/index.php/PC/article/view/105>

- Gestión (2016, 16 de agosto). *Estos son los organismos de la PCM que se fusionan o transfieren a otros ministerios*. <https://gestion.pe/economia/son-organismos-pcm-fusionan-transfieren-otros-ministerios-112552-noticia/>
- Foucault, M. (1999a). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas* (29ª edición). Siglo XXI editores S.A., México
- (1999b). *Estrategias de poder*. Editorial Paidós Ibérica S.A, Argentina
- León, R. (2021, 11 de setiembre). *De Abimael Guzmán a los Quispe Palomino: la delgada línea que une a Sendero Luminoso con los narcoterroristas del Militarizado Partido Comunista del Perú*. El Comercio. <https://elcomercio.pe/peru/vraem/de-abimael-guzman-a-los-quispe-palomino-la-delgada-linea-que-une-a-sendero-luminoso-con-los-terroristas-del-militarizado-partido-comunista-del-peru-vraem-jorge-y-victor-quispe-palomino-noticia/?ref=ecr>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (2013). *Informe final comisión quipu para el VRAEM*. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/informe-final-comisi%C3%B3n-quipu-para-el-vraem>
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (2020). *NATO's role in defence and security*. https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html
- Ovalle, L. (2010). *Construcción social del narcotráfico como ocupación*. Revista CS, (5), enero-junio, pp. 99-122. <https://www.redalyc.org/pdf/4763/476348368004.pdf>
- Ortíz, E. & Devolder, D. (2016). *El efecto de la duración de los estudios en la formación de la familia en México y España*. Revista Latinoamericana de Población, 10 (19), pp. 127-148. <https://doi.org/10.31406/relap2016.v10.i2.n19.6>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Plataforma Única Digital del Estado Peruano (PUDEP). (2017, 19 de julio). *Premier Fernando Zavala reafirma compromiso del Gobierno con reforma educativa pero en clima de unidad y paz*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/10132-premier-fernando-zavala-reafirma-compromiso-del-gobierno-con-reforma-educativa-pero-en-clima-de-unidad-y-paz>
- Rojas, L (2018). *Las estrategias en el VRAEM*. Pensamiento Conjunto, 6(3), 7. <http://www.pensamientoconjunto.com.pe/index.php/PC/article/view/68>
- Ruppert, M. (s.f.). *Teoría del Colapso económico mundial*. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lar/gomez_m_td/capitulo-1.pdf

- Simbron, M. (2020). *El narcotráfico como una amenaza a la seguridad internacional Perú-Estados Unidos*. Universidad San Ignacio de Loyola.
<https://repositorio.usil.edu.pe/server/api/core/bitstreams/2a2cc328-e46c-4cae-975e-a63a5eea86f8/content>
- Soberón, R. (s.f.). *VRAEM: narcotráfico, terrorismo y militarización*.
http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/24/05_Sober%C3%B3n_El_Per%C3%BA_subterr%C3%A1neo_PH_dic_2013.pdf
- Mendoza, W. & Leyva, J. (2017). *La economía del VRAEM, diagnóstico y opciones de política*. <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/WM-JL-VRAEM-VFF-abril-20171.pdf>
- Niño, C. (2019) *Post-senderismo, meta-seguridad y meta-violencia peruana en el caso VRAEM*. Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, 22 (43), pp. 349-365.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7418139>
- Villasante, M. (2018, 15 de junio). *Nuevo ciclo de violencia en el VRAEM: la incapacidad del Estado y de las FFAA para eliminar el 'narcoterrorismo'*. IDEHPUCP.
<https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/nuevo-ciclo-de-violencia-en-el-vraem-la-incapacidad-del-estado-y-de-las-ffaa-para-eliminar-el-narcoterrorismo/>

AMAZONÍA, BIODIVERSIDAD, RÍOS VOLADORES Y SEGURIDAD NACIONAL

AMAZONIA, BIODIVERSITY, FLYING RIVERS AND NATIONAL SECURITY

PP 56-72

Rodrigo Arce Rojas

Universidad Ricardo Palma

rarcerojas@yahoo.es

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0007-7174>

Doctor en Pensamiento Complejo, Magister Scientiae en Conservación de Recursos Forestales e Ingeniero Forestal. Actualmente es docente en la Maestría de Ecología y Gestión Ambiental de la Universidad Ricardo Palma en Lima, Perú. Consultor en I+D+i en el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana y en el Colegio Andino del Centro de Estudios Andinos Bartolomé de las Casas del Cusco.

Recibido: 04 May23

Aceptado: 05 Jun 23

Publicado: 17 Jun 23

Resumen

El presente artículo de revisión y reflexión trata de las complejas interrelaciones entre Amazonía, biodiversidad, ríos voladores y seguridad nacional. El objetivo es sugerir a las Fuerzas Armadas del Perú, tomando en cuenta su rol en la Seguridad Nacional, se involucre proactivamente en la conservación de la Amazonía. Del desarrollo de la investigación se concluye que el enfoque de Seguridad Humana como orientación de la Seguridad Nacional invita a las Fuerzas Armadas del Perú a un activo involucramiento en la conservación de la Amazonía, la lucha para revertir la pérdida de la biodiversidad y mitigar los efectos del cambio climático. Existe una estrecha interrelación entre biodiversidad, los ciclos biogeoquímicos y los ciclos hidrológicos por lo que la conservación de la Amazonía tiene un rol fundamental para lograr los objetivos de bienestar de la población peruana e incluso a nivel continental y global. En tal sentido las Fuerzas Armadas, a través de sus espacios de altos estudios tiene la

oportunidad de contribuir al debate y la acción con énfasis en la sustentabilidad genuina y profunda.

Palabras clave: Deforestación, geopolítica, gestión de riesgos, hidrología forestal, Seguridad Humana

Abstract

This review and reflection article deals with the complex interrelationships between Amazonia, biodiversity, flying rivers and national security. The objective is to suggest that the Peruvian Armed Forces, taking into account their role in national security, proactively engage in the conservation of the Amazon, the fight to reverse biodiversity loss and mitigate the effects of climate change. There is a close interrelationship between biodiversity, biogeochemical cycles and hydrological cycles, so the conservation of the Amazon has a fundamental role to achieve the welfare objectives of the Peruvian population and even at a continental and global level. In this sense, the Armed Forces, through their spaces of higher studies, have the opportunity to contribute to debate and action with emphasis on genuine and deep sustainability.

Keywords: Deforestation, geopolitics, risk management, forest hydrology, Human Security

Introducción

La Amazonía es un complejo socio-ecológico que integra tanto la complejidad ecológica como la complejidad sociocultural y económica. De un lado se presenta convencionalmente como un gran potencial para el desarrollo y de otro lado como expresión de los múltiples problemas de la sociedad nacional con la deforestación, la tala ilegal, la pérdida de biodiversidad, el comercio y tráfico de la fauna silvestre, la contaminación, la afectación a los derechos de los pueblos indígenas e incluso la débil protección de los Defensores Ambientales, que pese a existir un marco de actuación para su protección, éste no se implementa efectivamente por falta de recursos y de involucramiento activo de todos los sectores concernidos.

Aunque existen instituciones, normas, políticas, programas y proyectos que tratan del desarrollo de la Amazonía y su conservación, los resultados están lejos de sustentar avances significativos. La preocupante deforestación en la Amazonía con la consecuente pérdida de biodiversidad y afectación a las poblaciones dan cuenta de ello. Las presiones tanto de un modelo de desarrollo que ve a la Amazonía como una frontera de expansión económica como de economías ilegales, aunado a la precarización del sistema político y el preocupante incremento de la corrupción están provocando la alteración, fragmentación, pérdida y degradación de la Amazonía. La deforestación se explica por factores directos como de factores subyacentes y estructurales. Entre estos factores se mencionan la agricultura migratoria, la minería ilegal, los cultivos de agroexportación, las carreteras mal planificadas, las políticas y leyes que favorecen la conversión de los bosques a otros usos en nombre de un supuesto desarrollo.

Existen múltiples instrumentos internacionales y nacionales que plantean la necesidad de revertir los efectos del cambio climático y detener la pérdida de biodiversidad. Así, en el Perú el Objetivo Nacional 2 del Plan Estratégico Nacional del Perú al 2050 (CEPLAN, 2022: 309) considera como reto la persistente gestión inadecuada del territorio y escasa valoración de las potencialidades y de los intercambios sociales que se desarrollan en él. Reconoce como mega tendencias la escasez de recursos naturales (pérdida de biodiversidad) y el cambio climático y degradación ambiental. Señala, entre otras, las siguientes perspectivas nacionales: Desaceleración de la pérdida de los bosques, mayor degradación de los ecosistemas, mayor variabilidad de las temperaturas y precipitaciones, y mayor escasez hídrica. Por ello, plantea gestionar adecuadamente los impactos en el medio ambiente por el cambio climático y otros (CEPLAN, 2022: 317). Asimismo, el Plan Nacional del Ambiente al 2030 está orientada a “la gestión sostenible de la naturaleza, la capacidad para hacer frente a los retos del cambio climático y al desarrollo sostenible con empleo decente y en armonía con la naturaleza” (MINAM, 2021: 141). A nivel internacional se cuentan con las propuestas de acción de los Convenios sobre el Cambio Climático y los de Diversidad Biológica.

Actualmente la Seguridad Nacional ya no se reduce al campo de la Defensa Nacional, sino que abarca todas las dimensiones de la seguridad humana en tanto se busca el bienestar de la ciudadanía y se preocupa de todas aquellas situaciones que puedan afectar o dañar a los ciudadanos de la Nación (Ministerio de Defensa, 2006, p. 62). Esta perspectiva amplia, contemplada en el Sistema de Defensa Nacional, permite que las Fuerzas Armadas del Perú pueden involucrarse en todos los temas que amenacen el bienestar de los ciudadanos, una de

estas amenazas alude a la pérdida de la Amazonía, con la consecuente afectación de la biodiversidad, los ríos voladores que son fundamentales en la seguridad hídrica nacional y el bienestar de la población no sólo nacional sino también a nivel continental y global. El presente artículo es una profundización de uno anterior relativo a los bosques y la seguridad nacional (Arce, 2021a). Además, toma elementos de la discusión planteada por Portador (2020) sobre los retos de la seguridad nacional frente al cambio climático y de Olaya (2021) que discute sobre la geopolítica de la Amazonía.

Se propone entender la estrecha interrelación que tienen los bosques amazónicos de alta complejidad biológica, geológica, hidrológica y sociocultural con los ríos voladores que inciden en la seguridad nacional tomando en cuenta los elementos de la seguridad humana.

El presente artículo pretende llamar la atención de las Fuerzas Armadas del Perú para que se involucren proactivamente en la buena gobernanza de la Amazonía, el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad como una manera de contribuir a la seguridad humana nacional.

Materiales y Método

En el presente artículo de revisión se planteó una metodología cualitativa, descriptiva e interpretativa. Se tomó como referencia al ámbito peruano pero los aportes son proyectables a América Latina. El tema es contemporáneo. Para el efecto se realizó búsquedas bibliográficas principalmente en ProQuest, Redalyc y Google Académico. Las palabras clave de la búsqueda fueron biodiversidad, ríos voladores, Seguridad Nacional, cambio climático, geopolítica. Ubicados los artículos correspondientes se procedió a su revisión e interpretación para los fines del presente artículo.

El problema de investigación refiere al débil involucramiento de las Fuerzas Armadas del Perú en la relación entre la pérdida de la Amazonía y la seguridad nacional. La pérdida de la Amazonía tiene fuertes implicancias en la pérdida de biodiversidad, en la alteración de los ciclos hidrológicos y en la lucha para hacer frente los impactos del cambio climático, además de ser hogar de millones de peruanos y peruanas. Todos estos problemas son geoestratégicos porque sus impactos tienen repercusión continental y global.

Consecuentemente la pregunta de investigación es ¿por qué las Fuerzas Armadas del Perú deberían dedicar mayor atención a la conservación de la Amazonía?, a partir de la pregunta general se derivan las siguientes preguntas específicas, ¿por qué la conservación de la Amazonía es un asunto de Seguridad Nacional?, ¿por qué el cambio climático amenaza la seguridad nacional?, ¿por qué la pérdida de los ríos voladores de la Amazonía afecta la seguridad nacional?

Resultados

La Crisis Civilizatoria y la Crisis Ambiental

Respecto a los límites del espacio de Seguridad para el Desarrollo Humano y los espacios ambientales relevantes ya hemos superado 4 de los 9 umbrales ecológicos entre los que se encuentran el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el cambio del uso del suelo y la alteración de los patrones de los ciclos de Fósforo y Nitrógeno (Gligo et al., 2020). Como se puede apreciar existe una estrecha interrelación entre el cambio climático, la deforestación, el cambio de uso del suelo y la pérdida de diversidad biológica por lo que estos problemas deben abordarse de manera integrada (Samaniego et al., 2022). Asimismo, hemos superado la biocapacidad de la tierra. Según WWF (2020: 10) “Las últimas investigaciones indican que nos estamos aproximando rápidamente al punto de no retorno, traspasado el cual nuestra mayor selva tropical dejará de cumplir su función”. Un dato sorprendente es que ya la Amazonía ya ha pasado de ser un sumidero a una fuente de carbono lo que quiere decir que emite más carbono de lo que absorbe, lo que resulta contradictorio en la lucha contra el cambio climático (Lai, 2022).

Según el IPBES (2019: 11-12) a nivel global el 75% de la superficie del planeta ha sufrido alteraciones considerables, entre 2010 y 2015 se perdieron 32 millones de hectáreas de bosques primarios o en recuperación, en promedio, alrededor del 25 % de las especies de grupos de animales y plantas evaluados están amenazadas. La pérdida de biodiversidad afecta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas y la Visión 2050 para la Diversidad Biológica IPBES (2019: 16). En el caso peruano en el periodo 2001-2021 se ha deforestado 2'774, 562 ha (GEOBOSQUES, 2023). Dourojeanni (2022: 248) señala que en la Amazonía peruana ya se ha deforestado aproximadamente unos 9,6 millones de hectáreas, de las cuales sólo 1,9 millones soportan cultivos y crianzas que producen cada año, y el resto está subutilizado o abandonado y, en parte, degradado. La deforestación es un problema complejo producto tanto de factores directos, como indirectos (estructurales y subyacentes) en los que no sólo intervienen los que haciendo uso de hachas o motosierras tumban los bosques, sino que también influyen las políticas, los programas y los proyectos mal encaminados que consideran que más rentable es convertir los bosques a otros usos.

Según el Reporte de Riesgos Globales que publica The World Economic Forum (2023: 6) entre los 10 riesgos contemplados para los próximos 10 años, 6 de ellos son de carácter ambiental y estos son: i) Fracaso en la mitigación del cambio climático, ii) Fracaso de la adaptación al cambio climático, iii) Desastres naturales y fenómenos meteorológicos extremos, iv) Pérdida de biodiversidad y colapso de los ecosistemas, v) Crisis de recursos naturales, y vi) Confrontación geoeconómica Incidentes de daños ambientales a gran escala. Como se puede apreciar los riesgos son muy serios e involucran a todo el país, pero se incide en la Amazonía por el importante papel que desempeñan los bosques.

A pesar de las amenazas globales que implican el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y las pandemias, factores todos que aluden a los ecosistemas naturales, en los pilares de la paz positiva no aparece un componente ambiental (Institute for Economy & Peace, 2022). El Informe Hacer las paces con la naturaleza (PNUMA, 2021) da cuenta que el cambio climático y la deforestación afecta la seguridad nacional en varias dimensiones de la seguridad humana: seguridad climática, seguridad alimentaria, seguridad hídrica, entre otras.

La Importancia de la Conservación de la Amazonía y su Relación con la Biodiversidad y los Ríos Voladores

Olaya (2021) ha puesto de manifiesto que el valor estratégico de la Amazonía no se ha expresado en el reconocimiento explícito del Estado peruano de su valor geopolítico. A nivel de la cuenca amazónica la Amazonía aparece como una cuenca de ocupación por lo que se hace necesario cambiar la tendencia a una política que armonice conservación y desarrollo (Becker, 2019).

Riveros (2022) reconoce que el cambio climático afecta la seguridad humana por tanto la seguridad nacional. Plantea por tanto una acción estratégica e integrada del Estado peruano. Las conexiones entre el cambio climático y la seguridad se han expresado en la acción jurídica internacional (Giles, 2016). Olaya (2021) reconoce el valor estratégico de la conservación de bosques en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel global y consecuentemente también para el país.

Las políticas de seguridad nacional deben estar orientadas a garantizar el Bienestar del Estado y la nación (Zavaleta, 2021). En tal sentido, el Libro Blanco de la Defensa Nacional reconoce como una de las amenazas a la seguridad nacional la depredación del medio ambiente. Entre las nuevas amenazas se considera la trata de personas que en la Amazonía está vinculada con actividades económicas como la minería ilegal (Bautista, 2021).

Los ríos voladores, llamados también ríos atmosféricos, están constituidos por el agua evaporada del Océano Atlántico, a través de la bomba biótica de humedad, como por el agua procedente de la evapotranspiración de la vegetación de la Amazonía en la que los árboles desempeñan un rol fundamental (Forsberg, 2017). Según FAO (2023) “Hasta el 70 por ciento de la humedad atmosférica generada en las superficies terrestres proviene de las plantas, lo que tiene un impacto importante en la disponibilidad de agua en los paisajes.”

Se estima que cada uno de los grandes árboles de la Amazonía produce cada día unos 1000 litros de agua que es bombeado a la atmósfera. En conjunto los bosques contribuyen al agua atmosférica con mayor volumen disponible en el río Amazonas. En este proceso los vientos cumplen un papel esencial al distribuir el agua en forma de lluvias tanto en la vertiente oriental de los Andes como en parte de los países sudamericanos. De esta manera la Amazonía con sus bosques interviene de manera sustantiva en el ciclo hidrológico a nivel continental y global. Así los ríos voladores influyen en los patrones de lluvia de las regiones central y sur de Sudamérica (Portador, 2020). El reconocimiento del aporte de los servicios ecosistémicos para la seguridad humana le da otra dimensión al relacionamiento entre los seres humanos y los bosques que desde el sector forestal había privilegiado fundamentalmente el manejo forestal con fines madereros (Dourojeanni, 2019). La dramática disminución de los servicios ecosistémicos de la Amazonía ya se traduce en importantes impactos en el bienestar de la sociedad (Dourojeanni et al., 2021). Consecuentemente, conservar los bosques y sus servicios ecosistémicos tienen una gran contribución a la seguridad humana (FAO, 2022).

Las selvas generan su propia lluvia producto de sus complejas interacciones físicas y bióticas y reciben adicionalmente las lluvias procedentes de los ríos voladores. Toda esta situación da cuenta del complejo entramado de fenómenos físicos y fenómenos biológicos y ecológicos en el que se pueden reconocer las grandes interacciones que existen entre los Andes y la Amazonía, la Amazonía y el Océano Atlántico, entre la fotosíntesis, la actividad radicular de la vegetación, las relaciones simbióticas entre raíces y hongos una de cuyas expresiones alude a la gran cantidad de lluvias en los bosques tropicales. Pese a la importancia estratégica de los Bosques en la seguridad hídrica, además de otras contribuciones a la seguridad humana,

la estamos perdiendo tanto producto de las necesidades humanas de poblaciones empobrecidas como por la codicia de agentes económicos que reducen a los bosques como capital natural. De esta manera estamos avanzando peligrosamente hacia la sabanización de la Amazonía. Incluso en lugares tan alejados como en las cataratas de Iguazú ya se dejan sentir la disminución de flujos de agua producto de la deforestación en la cuenca Amazónica.

La Gobernanza Transformativa de la Conservación de la Biodiversidad

Consciente de la grave situación de pérdida de la biodiversidad el Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica ha considerado la Visión de la Diversidad Biológica para 2050 en el que se plantean objetivos vinculados a mantener, aumentar o restablecer la integridad, la conectividad y la resiliencia de todos los ecosistemas; detener significativamente la extinción inducida por los seres humanos, y el ritmo y el riesgo de la extinción de todas las especies; incrementar la abundancia de las poblaciones silvestres autóctonas a niveles saludables y resilientes. Asimismo, mantener la diversidad genética y el potencial de adaptación de las especies silvestres y domesticadas salvaguardando su potencial de adaptación (Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2022).

Según Rosales et al., (2020) para alcanzar los objetivos de la visión para la diversidad biológica al 2050 se requieren cambios transformadores drásticos que no estén dirigidos sólo a atacar los factores directos de la deforestación y la perturbación, fragmentación y degradación de otros ecosistemas naturales sino también a generar condiciones de buena gobernanza, economías más ecológicas y en general a la reducción de las desigualdades.

Para abordar los retos de conservación de la biodiversidad de manera transformativa se requiere una gobernanza que incorpore perspectiva multi e interdimensional, interescalar, multitemporal y multiactoral (Catacora et al.. 2022: 13).

Discusión

A nivel académico y de gestión pública somos herederos de una tradición cartesiana-newtoniana de pensamiento que reduce la realidad a estancos disciplinarios de conocimientos y la sectorización de la administración pública, aunque estos enfoques han tenido, tienen, y seguirán teniendo importancia en la vida nacional, muestra su poca efectividad frente a problemas complejos como el cambio climático, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la minería ilegal, la tala ilegal, el narcotráfico, entre otros. Como problemas complejos, son multidimensionales e interdimensionales, multitemporales y multiescalares y por lo tanto no reductibles a fragmentos de la realidad. Aunque en el Perú existen múltiples formas de abordar problemas transectoriales como comisiones, grupos de trabajo, grupos técnicos, entre otros, tienen dificultades para abordar metodologías interdisciplinarias, transdisciplinarias y menos aún las “indisciplinarias” que no se enfoca en temas si no en problemas de frontera, es decir aquellos problemas que no pueden resolverse únicamente desde miradas disciplinarias. Es entonces cuando la organización de la gestión pública en funciones y competencias, muy útiles para organizar la administración, repercuten en la falta de involucramiento o débil involucramiento de los sectores en temas que consideran que “no son de su competencia.”

Está fuertemente documentado la importancia de la conservación de la Amazonía para el bienestar no sólo de las y los ciudadanos peruanos sino también a nivel continental, no obstante, esta constatación científica no está suficientemente interiorizado en la ciudadanía en general. Pero a nivel del propio Estado hay contradicciones porque de un lado están las instancias que están orientadas a la conservación de la Amazonía y de otro lado las entidades que están orientadas a generar desarrollo, muchas veces en directa contradicción a la conservación de los ecosistemas amazónicos. El problema es que el paradigma de desarrollo que está fuertemente centrado en el crecimiento infinito no duda en relegar a las consideraciones ambientales y sociales porque se supone que sólo en la medida en que se tenga éxito económico se podrá atender los aspectos sociales y ambientales. Este enfoque dominante forma parte de una visión antropocéntrica y mercantilista de la naturaleza que prima fuertemente en la institucionalidad nacional e internacional. Prueba de ello es que la naturaleza ha sido reducida a recursos naturales o capital natural, en un esquema en el que toda la vida está organizada en capitales (social, institucional, relacional, cognitivo, entre otros) y que considera además que son sustituibles, esto es, si no es rentable entonces simplemente se cambia de uso.

No es que la pérdida de la biodiversidad sea un asunto que no nos incumbe. Sólo para citar dos casos para dar cuenta de su extremada importancia para la vida humana. El primero se refiere a la crisis de los polinizadores por la pérdida de hábitat y el uso de pesticidas (IPBES, 2016) el segundo se refiere a la pérdida de variedades de plantas y animales silvestres que están afectando la agrobiodiversidad. En ambos casos se está hablando de afectación a la seguridad y soberanía alimentaria no sólo del país sino de todo el mundo (Betancur, 2022). A ello hay que sumarle el importante papel que desempeña el mantenimiento de la biodiversidad para evitar el surgimiento de pandemias (Arce, 2021b).

Aunque de extrema importancia para la seguridad hídrica, y por tanto también con la seguridad alimentaria, el rol que juegan los ríos voladores no ha sido suficientemente interiorizado ni en la ciudadanía ni en las autoridades. Es necesario comprender el complejo entramado entre sistemas biológicos, hidrológicos y geológicos para entender los procesos ecológicos mediante los cuales los bosques son primero capaces de generar sus propias lluvias y segundo su contribución a los ríos voladores a partir de la evapotranspiración, que en conjunción con la evaporación del océano, se convierten en las necesarias lluvias para el país y parte del continente sudamericano. No es que simplemente se cambie la vegetación natural por otra si no que al afectar la composición y estructura de los bosques se altera los patrones de generación de agua interna y la que se exporta a la atmósfera. Consecuentemente se afecta los volúmenes de agua de los ríos voladores por lo tanto el patrón de lluvias. Es un asunto vital que no se está entendiendo en toda su magnitud.

Los instrumentos e instituciones internacionales están reconociendo la necesidad de hacer grandes transformaciones de todo orden para enfrentar los retos derivados del cambio climático y la pérdida de biodiversidad, procesos ambos que se encuentran fuertemente interrelacionados, no obstante lo que varía es la magnitud de las transformaciones propuestas desde ligeros cambios que no resuelven los problemas de fondo hasta cambios fuertes orientados a encontrar los caminos para un reencuentro con la naturaleza. Como ya se ha podido apreciar, nos encontramos en una fuerte crisis civilizatoria cuya una de sus manifestaciones es la dimensión ambiental, pero esto es una forma tradicional de enfocar el tema porque no hay problema ambiental por separado; lo que hay son problemas socioecológicos entre los que se entrelazan todos los aspectos de la realidad. Necesitamos, por tanto, pasar de una visión de sustentabilidad superficial, que caracteriza al sistema económico peruano, a una sustentabilidad fuerte y súper fuerte en el que lo social y lo ambiental no aparecen accesorios a lo económico, sino que son realmente tomados en cuenta.

Visto así, los enfoques más apropiados tienen que ver con los sistemas complejos adaptativos que consideran las interacciones, interdependencias e “interdefinibilidades” entre los diversos elementos o constituyentes tangibles e intangibles en una dinámica no lineal y alejada del equilibrio. En esta perspectiva todos los sistemas son abiertos y se encuentran anidados, es decir que un sistema se encuentra dentro de otro hasta llegar a todo el planeta, incluso hasta nuestra galaxia porque la vida en la tierra está fuertemente influenciada por el papel que juegan el sol y la luna.

Pero el hecho que las instituciones tengan únicamente fuerte énfasis en sus competencias provoca que se produzcan aislamientos respecto a los grandes problemas de frontera que se han señalado. Aunque esta actitud parece efectiva en el corto plazo, a la larga no lo es como reiteradamente se ha demostrado cuando ocurren desastres llamados naturales, aunque en realidad son antropogénicos. En esos casos queda demostrado que lo ganado en el corto plazo se pierde frente a las necesidades de la rehabilitación y restauración. Se menciona frecuentemente que la falta de previsión es una de las características de nuestro sistema organizativo y político. De esta manera queda debilitada nuestra acción para gestionar el riesgo. Actualmente la gestión del riesgo tiene equivalencia con la gestión del desarrollo y que uno no es posible sin el otro.

Aunque el ser humano se siente como el ser superior que tiene toda la naturaleza a su servicio, somos una especie más en la trama de la vida. Precisamente el hecho que tengamos la racionalidad como uno de nuestros atributos más distintivos nos obliga a actuar con mayor responsabilidad para con la naturaleza, de la cual nunca nos hemos separado, aunque se pretenda. Ello implica ampliar la comunidad moral para incorporar no sólo a los humanos, que debe ser inclusivo, sino también a otras expresiones de vida no humana. Debe señalarse que actualmente hay cuestionamientos de la separación entre vida humana y no humana y por ello se habla de más que humanos o los otros que humanos. Ello porque la distinción entre naturaleza y cultura es artificial (Maldonado 2021, 2016). Así como artificial es la separación entre ciencias naturales y ciencias sociales, entre ciencia y filosofía, entre ciencia y ética o ciencia y estética. Existe una única realidad que (parte de) occidente llama Gaia y que (algunos) pueblos indígenas llaman Pachamama. Con la irrupción de los derechos de la naturaleza en los instrumentos internacionales cobra sentido ahora hablar de derechos bioculturales o una ética biocultural que reconoce el entramado de la vida en todas sus manifestaciones.

No es pues que la Amazonía esté alejada de los centros económicos de la costa, porque en realidad existe fuerte vinculación entre la Amazonía y todos los habitantes del país (incluso a nivel continental y global) a partir de las llamadas contribuciones de la naturaleza a las personas, anteriormente llamadas servicios ecosistémicos. La destrucción de la Amazonía –y de no hacer nada estamos camino a ello– afectará no sólo la economía nacional si no el bienestar de las y los ciudadanos porque es importante considerar la conservación de la Amazonía como un asunto de seguridad nacional (Arce, 2021b).

Somos un país fuertemente vinculado a los bosques más allá de la producción forestal y su aporte a la economía nacional. El valor clave de los bosques del país se centra fundamentalmente en los servicios ecosistémicos (llamados ahora contribuciones de la naturaleza a las personas) a partir de las contribuciones materiales, no materiales y de regulación. La pérdida de biodiversidad no sólo significa afectar las complejas tramas de relaciones en los bosques sino también de grandes oportunidades para la seguridad y soberanía alimentaria y para la seguridad de la salud a partir de productos nutraceuticos o llamados también súper alimentos que tienen la capacidad de prevenir enfermedades cuando no fuente para una industria farmacéutica.

El mantenimiento de los bosques tiene que ver también con la lucha frente al cambio climático, pero lamentablemente lo que está pasando es que la destrucción de los bosques nos está llevando a alterar los ciclos hidrológicos que se manifiestan en los ríos voladores que alimentan la agricultura nacional y continental. El otro problema es que la destrucción de bosques nos está llevando a un punto de no retorno a partir del cual empezará el proceso de sabanización de la Amazonía. Todos estos grandes problemas, advertidos reiteradamente por la comunidad científica nacional e internacional no están siendo tomados en cuenta en su real magnitud. Por el contrario, actualmente existen varias iniciativas legislativas orientadas a debilitar la legislación ambiental, forestal y los derechos de los pueblos indígenas. La destrucción de la Amazonía pone en serio riesgo la seguridad nacional.

Consecuentemente, es necesario que las Fuerzas Armadas del Perú, aprovechando los espacios en los que participa formalmente como miembro de comisiones ligadas a la gestión ambiental, forestal, de cambio climático y de biodiversidad y en los espacios que lidera desde la Academia en torno a la seguridad nacional se involucre más activamente en la conservación de la Amazonía y en la lucha contra los efectos del cambio climático. Su perspectiva de seguridad nacional asociada a la seguridad humana le faculta esta participación con liderazgo, complementando las acciones que por competencias corresponde a otros sectores. Ni la Amazonía, ni la biodiversidad, ni la seguridad nacional se organizan naturalmente en sectores. Somos los humanos los que hemos creado categorías y que actualmente es necesario superar para intervenciones más sistémicas, sinérgicas y estratégicas.

Conclusiones

El enfoque de seguridad humana como orientación de la seguridad nacional sugiere a las Fuerzas Armadas del Perú a un activo involucramiento en la conservación de la Amazonía, la lucha para revertir la pérdida de la biodiversidad y mitigar los efectos del cambio climático. Existe una estrecha interrelación entre biodiversidad, los ciclos biogeoquímicos y los ciclos hidrológicos por lo que la conservación de la Amazonía tiene un rol fundamental para lograr los objetivos de bienestar de la población peruana e incluso a nivel continental y global. En tal sentido las Fuerzas Armadas a través de sus espacios de altos estudios tiene la oportunidad de contribuir al debate y la acción para contribuir a una sustentabilidad genuina. El presente artículo, desde una perspectiva de los sistemas complejos adaptativos, contribuye al entendimiento que los sistemas naturales están acoplados a los sistemas sociales y por tanto la destrucción de la Amazonía tiene grandes repercusiones a la seguridad nacional

Referencias

- Arce, R. (2021a). Bosques y seguridad nacional. *Revista del CAEN*. 2(2): 75-88 (99+)
BOSQUES Y SEGURIDAD NACIONAL | Rodrigo S Arce Rojas - Academia.edu.
- Arce, R. (2021b). Pandemias, bosques y ciencias forestales. *Revista Forestal del Perú*, 36(1), 4-21. <https://doi.org/10.21704/rfp.v1i36.1702>.

- Bautista, V. (2021). *Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional: Una solución pendiente*. Lima, Perú: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Nuevas amenazas a la Seguridad Nacional: Una solución pendiente | Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (ceeeep.mil.pe).
- Becker, B. (2019). Geopolítica de la Amazonia. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10 (1), 135-151.
- Betancur, J. (2022). La agrobiodiversidad y su importancia en la producción de alimentos. *Virtual Pro*, 240, 1-5. ResearchGate.
- Catacora, G., Tambutti, M., Alvarado, V. y Rankovic, A. (2022). *Enfoques y prácticas de gobernanza en América Latina y el Caribe para el cambio transformativo a favor de la biodiversidad, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/203)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2022). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 095-2022-PCM 28 de julio, 2022*. CEPLAN Perú: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 - Campañas - Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - Plataforma del Estado Peruano (www.gob.pe).
- Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (2022). Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica. Proyecto de decisión presentado por la Presidencia. Decimoquinta reunión – Parte II. Montreal (Canadá), 7 a 19 de diciembre de 2022. Naciones Unidas. cop-15-l-25-es.docx (live.com).
- Dourojeanni, M.J. (2022). (2022). ¿Es posible detener la deforestación en la Amazonia Peruana?. En A. Castro y M. I. Merino-Gómez (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana* (pp. 247-285). INTE-PUCP. <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.013>.
- Dourojeanni, M., Malleux, J., Sabogal, C., Lombardi, I., Tarazona, R., Rincón, C., Scheuch, H., y Barriga, CA. (2021). Fundamentos de una nueva política forestal para el Perú. *Revista Forestal del Perú*, 36(2), 118-179. DOI: <http://dx.doi.org/10.21704/rfp.v36i2.1796>.

- Dourojeanni, M.J. (2019). Esbozo de una nueva política forestal peruana. *Revista Forestal del Perú*, 34(1), 4-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.21704/rfp.v34i1.1244>
- Forsberg, A. (16 de agosto, 2017). *Los “Ríos voladores” de la Amazonía*. Ambiental.net CLAES. Los “Ríos voladores” de la Amazonía | Ambiente en América Latina - Claes (ambiental.net).
- GEOBOSQUES (4 de mayo de 2023). *Pérdida de bosque – Perú*. Lima, Perú: SERFOR. Geobosques (minam.gob.pe).
- Gligo, N., Alonso, G., Barkin, D y otros, *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 161 (LC/PUB.2020/11-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.
- Giles, R. (2016). El cambio climático como riesgo y amenaza para la seguridad: derivaciones en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 18(36), 315-338, El cambio climático como riesgo y amenaza para la seguridad: derivaciones en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima (redalyc.org).
- Institute for Economics & Peace (2022). *Positive Peace Report 2022 Analysing the factors that build, predict and sustain peace*, Institute for Economics & Peace. <http://visionofhumanity.org/resources>.
- IPBES (2019): *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat.
- IPBES (2016): *Resumen para los responsables de formular políticas del informe de evaluación de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas sobre polinizadores, polinización y producción de alimentos*. S.G. Potts, V. L. Imperatriz-Fonseca, H. T. Ngo, J. C. Biesmeijer, T. D. Breeze, L. V. Dicks, L. A. Garibaldi, R. Hill, J. Settele, A. J. Vanbergen, M. A. Aizen, S. A. Cunningham, C. Eardley, B. M. Freitas, N. Gallai, P. G. Kevan, A. Kovács-

- Hostyánszki, P. K. Kwapong, J. Li, X. Li, D. J. Martins, G. Nates-Parra, J. S. Pettis, R. Rader y B. F. Viana (eds.). IPBES Secretariat.
- Lai, O. (2 de noviembre de 2022) *10 datos sobre la deforestación de la selva amazónica que debe conocer*, Earth.org 10 datos sobre la deforestación de la selva amazónica que debe conocer | Earth.Org.
- Maldonado, C. (2021). *Las ciencias de la complejidad son ciencias de la vida*. Trepén Ediciones. (99+) Las ciencias de la complejidad son ciencias de la vida Maldonado Trepén Ediciones 2021 | Carlos Eduardo Maldonado - Academia.edu.
- Maldonado, C. (agosto 2021). La naturaleza está viva: ¿Qué es el organicismo? *Le Monde Diplomatique*, 213, 18 -19.
- Maldonado, C. E., (2016). Hacia una antropología de la vida: elementos para una comprensión de la complejidad de los sistemas vivos. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, 31(52), 285-301.
- Ministerio de Ambiente – MINAM (2021). *Política Nacional del Ambiente al 2030*. MINAM. Decreto Supremo N.º 023-2021-MINAM. 22 de julio de 2021. Aprueban la Política Nacional del Ambiente al 2030.
- Ministerio de Defensa del Perú. (2006). *Libro blanco de la Defensa Nacional*. Mindef. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf
- Olaya Moreno, M. (2021). Visión geopolítica de la Amazonía peruana y su impacto social, económico y político. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa - CAEN*, 2(1), 43–53. <https://doi.org/10.58211/recide.v2i1.52>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO (2022). *El estado de los bosques del mundo 2022. Vías forestales hacia la recuperación verde y la creación de economías inclusivas, resilientes y sostenibles*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb9360es>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO (2019). *Ríos voladores: de qué manera los bosques afectan la disponibilidad de agua a sotavento y no solo a aguas abajo*. Ríos voladores: de qué manera los bosques afectan la disponibilidad de agua a sotavento y no solo a aguas abajo | Programa sobre los bosques y el agua | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (fao.org).

- Portador, T. (2020). Los retos de la seguridad humana frente al cambio climático. *Relaciones Internacionales*, 43, 189 - 207.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA (2021). *Hacer las paces con la naturaleza: Plan científico para hacer frente a las emergencias del clima, la biodiversidad y la contaminación*. PNUMA <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>.
- Riveros, E. (2022). *El cambio climático y la seguridad nacional*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. El Cambio Climático y la Seguridad Nacional | Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (ceeep.mil.pe).
- Rosales B.F, M., Mejía M, J.A., Rodríguez, L.O, Castro C, A.J.A.L., Ambrocio B, N., y Buendía M, M.A. (2020). Cambios transformacionales para alcanzar los objetivos de la visión para la diversidad biológica al 2050. *NOVUM*, 2(10), 333 - 365.
- Rozzi, R. (2019). Áreas Protegidas y Ética Biocultural. En C. Cerda, E. Silva y C. Briceño (Eds.). *Naturaleza en sociedad: Una mirada a la dimensión humana de la conservación de la biodiversidad* (pp. 5-74). Ocho Libros. (99+) ÁREAS PROTEGIDAS Y ÉTICA BIOCULTURAL | Ricardo Rozzi - Academia.edu.
- Rozzi, R. 2016. Bioética global y ética biocultural global. *Cuadernos de Bioética*, XXVII, 339-365. pdf (aebioetica.org).
- Samaniego, J., Lorenzo, S., Rondón, E., Krieger, L., Herrera, M., Rouse, P., Harrison N. (2022). Soluciones basadas en la naturaleza y remoción de dióxido de carbono. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- The World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023 18th Edition Insight Report*. The World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/globalrisks-report-2023/>.
- WWF (2020). *Informe Planeta Vivo 2022. Hacia una sociedad con la naturaleza en positivo*. Almond, R.E.A.; Grooten M.; Juffe Bignoli, D. y Petersen, T. (Eds). WWF.
- Zavaleta Ramos, H. (2021). Propuesta metodológica para la medición de la seguridad nacional. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa - CAEN*, 2(1), 54–63. <https://doi.org/10.58211/recide.v2i1.53>

EL CIERRE DE BRECHAS DE SERVICIOS BÁSICOS DE INFRAESTRUCTURA, COMO PARTE ACTIVA DE LA DEFENSA NACIONAL

CLOSING GAPS IN BASIC INFRASTRUCTURE SERVICES AS AN ACTIVE PART OF NATIONAL DEFENSE

PP 73-99

Rubén Gómez Sánchez Soto

Universidad Nacional de Ingeniería – Perú

rgomezsanchez@uni.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7532-7604>

Director Gerente de la empresa Ingeniería y Servicios Tecnológicos SAC; cursando estudios del Doctorado en Políticas Públicas y Gestión del Estado CAEN. Profesor Principal de la Universidad Nacional de Ingeniería 2023.

Recibido: 22 May 23

Aceptado: 05 Jun 23

Publicado: 27 Jun 23

Resumen

Gran parte de la Sociedad peruana no considera importante a la Seguridad y Defensa Nacional; por lo que, es importante reflexionar sobre su interrelación con el desarrollo del país, la integridad territorial, lograr el dominio y facilitar la gestión del territorio nacional. En las condiciones actuales, las estrategias básicas que forman de la Defensa Nacional presentan: “un rezago importante”. La propuesta del presente artículo, resulta clave, para poder mitigar una gama de riesgos que se generan en las Zonas Fronterizas; tales como, población en disminución, educación deficiente, salud en problemas, pobreza incrementada, migración creciente, baja densidad poblacional, abandono de territorios, droga y mucho más; es decir, una gama muy importante de problemas, que suman y torna de complejidad, las soluciones esperadas. Según la investigación realizada se ha planteado la existencia de una relación entre la Seguridad y Defensa Nacional con la Calidad de Vida en las zonas de fronteras, con la necesidad urgente de cierre de brechas en las Zonas de Frontera. Estas necesidades críticas, en las zonas alejadas,

necesitará de un importante plan de inversiones en infraestructura de transporte aéreo; para lo que, se recomienda la adopción de contratos de gobierno a gobierno. Finalmente, es preciso que los involucrados, públicos y privados, puedan asumir roles, ya que lo alejado de las zonas de frontera, generaran una serie de riesgos que justificaran la implementación de acciones de gobernanza adecuada y oportuna, centradas en recuperar a dichas zonas y generar la integración de los pueblos fronterizos.

Palabras claves: Riesgos, Calidad de Vida, Integridad Territorial, Infraestructura de transporte aéreo, Gobernanza

Abstract

A large part of Peruvian society does not consider National Security and Defense important; Therefore, it is important to reflect on its interrelation with the development of the country, territorial integrity, achieving dominance and facilitating the management of the national territory. Under current conditions, the basic strategies that make up the National Defense present: "an important lag". The proposal of this article is key, in order to mitigate a range of risks that are generated in the Border Areas; such as, decreasing population, deficient education, health problems, increased poverty, increasing migration, low population density, abandonment of territories, drugs and much more; that is to say, a very important range of problems, which add up and make the expected solutions more complex. According to the investigation carried out, the existence of a relationship between National Security and Defense with the Quality of Life in border areas has been raised, with the urgent need to close gaps in Border Areas. These critical needs, in remote areas, will require a major investment plan in air transport infrastructure; for which, the adoption of government to government contracts is recommended. Finally, it is necessary for those involved, public and private, to be able to assume roles, since distance from the border areas will generate a series of risks that justify the implementation of appropriate and timely governance actions, focused on recovering said areas and generate the integration of border towns.

Keywords: Risks, Quality of Life, Territorial Integrity, Air Transport Infrastructure, Governance

Introducción

El tema de investigación: “El cierre de brechas de servicios básicos de infraestructura, como parte activa de la Defensa Nacional”, ha significado el desarrollo de un trabajo a nivel exploratorio y la revisión de trabajos e investigaciones.

El interés buscado se centró en poder distinguir las relaciones entre las variables involucradas; esta tarea, se inició con la revisión del estatus de Perú en el WEF 2019 índice global de competitividad, de los datos obtenidos se identificó que los servicios de transporte aéreo son deficientes. Seguidamente se revisó las brechas de acceso básico a servicios de infraestructura, también se validó la relación entre inversiones en infraestructura y el crecimiento económico. Los datos de Perú sobre sus brechas muestran que el transporte, es el rubro más crítico, por su nivel de brechas no cerrada.

La revisión de una gama importantes de referencias sobre la Seguridad y Defensa Nacional muestran que la población no tiene la información suficiente sobre su impacto en el desarrollo, el cuidado de la integridad territorial y una gama mayor de información, resultados y variables que no vienen siendo gestionadas apropiadamente por la falta de gobernanza.

El estatus de las Zonas de Frontera, la amplitud de problemas, deficiencias, y muchísimas variables fuera de control, ponen en riesgo nuestra integridad territorial. Luego de las investigaciones realizadas, se llegó a: La situación de las Zonas de Fronteras es muy preocupante, no solo por los riesgos que representan para los ciudadanos, que viven en tales zonas. Sino que la inadecuada gobernanza estaría afectando los principios básicos de la Seguridad y Defensa Nacional. Este escenario podría afectar la integridad del territorio nacional.

Acorde con las búsquedas e investigaciones, se llegó a la propuesta: Definir políticas públicas diseñadas a la medida y enfocadas a potenciar, fortalecer la infraestructura de transporte aeronáutico. Esta infraestructura requiere ser orientada a generar los escenarios adecuados en las Zonas de Frontera; por lo que, tendría que identificarse las ubicaciones, para lograr las conexiones con las Zonas de Frontera.

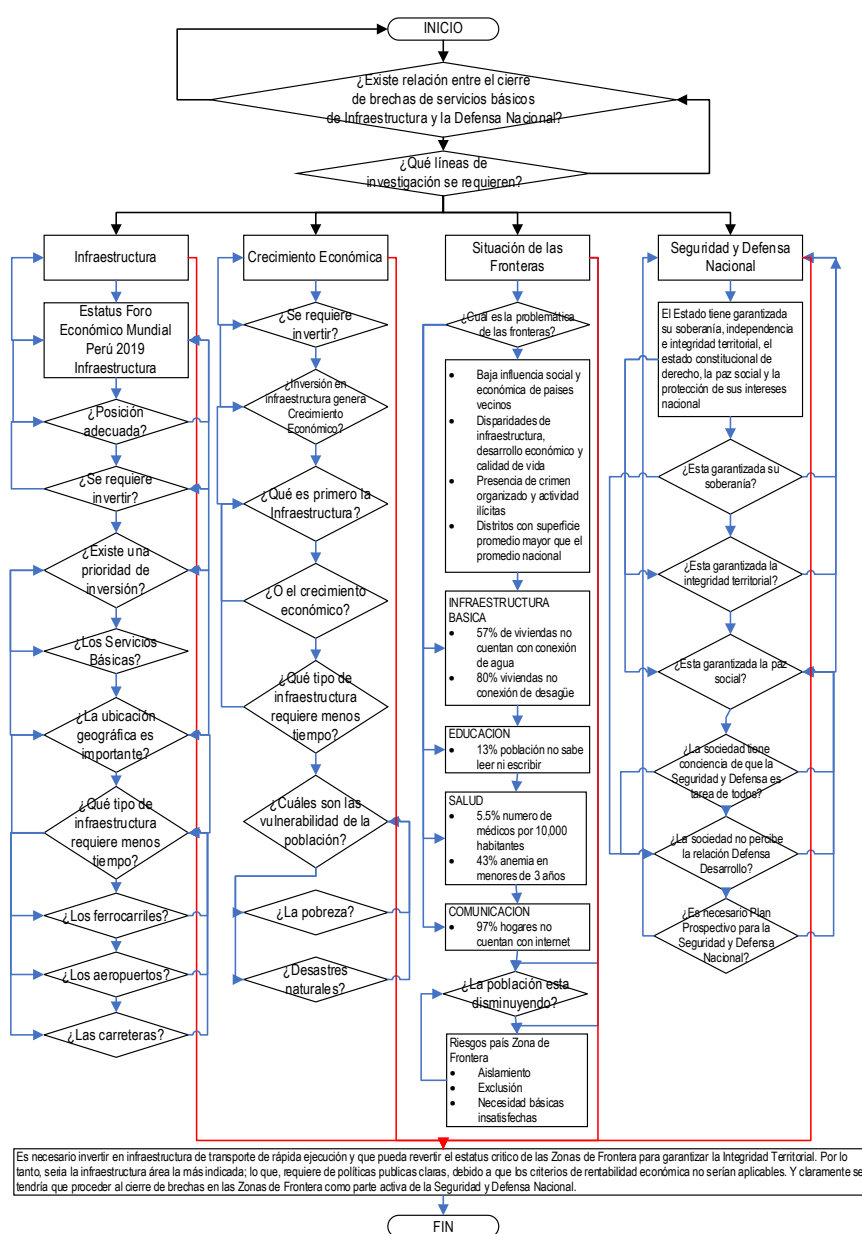
Bajo esta premisa se podrá revertir la problemática descrita en un tiempo determinado. Para promover, estas decisiones políticas y técnicas se recomienda replicar el Acuerdo Sobre Transporte Aéreo Transfronterizo entre El Gobierno de la República del Perú y El Gobierno de la República de Colombia, para todas las fronteras del Perú y sus países vecinos. De esta forma se buscará la integración de los pueblos fronterizos.

En la figura 1 se presenta el diseño de la investigación que facilito encontrar: Es necesario invertir en infraestructura de transporte de rápida ejecución, y que pueda revertir el estatus critico de las Zonas de Frontera, para garantizar la Integridad Territorial.

Por lo tanto, sería la infraestructura aérea, la más indicada; lo que, requiere de políticas públicas claras, debido a que los criterios de rentabilidad económica no serían aplicables. Y claramente se tendría que proceder al cierre de brechas en las Zonas de Frontera como parte activa de la Seguridad y Defensa Nacional”.

Figura 1

Diseño de la investigación



Materiales y métodos

Según (Lorenz, s.f.) en la etapa de los materiales y métodos, que constituye uno de los núcleos de toda investigación, se enumeran los elementos e instrumentos empleados y se describen al por menor los pasos efectuados en el experimento.

En la figura 1 se presentó el diseño de la investigación y a continuación se ha seguido dicho diseño, para cada uno de los tópicos:

- Infraestructura
- Crecimiento Económico
- Situación de las fronteras
- Seguridad y Defensa Nacional

Infraestructura

Estatus Foro Económico Mundial Perú 2019

Según (WEF, 2019) en la figura 2 se presenta el estatus de Perú al 2019 en el Índice Global de Competitividad Perú, ostenta el puesto 63 de 141 países, Singapur está en el puesto 1. Perú, en Infraestructura está en el puesto 88 (Singapur está en el puesto 1). De la figura 2 también se obtiene la puntuación para: “Eficiencia de los servicios de transporte aéreo” el Perú está en la posición 92, siendo Singapur el país que ostenta la posición 1.

Figura 2

Estatus de Perú sobre el Índice Global de Competitividad, según WEF (2019).



Nota. (WEF, 2019).

Brechas en servicios básicos de infraestructura y prioridades para su cierre

Según (MEF, 2019) Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad las brechas de acceso básico a infraestructura el Perú son las detalladas en la tabla 1. Las brechas para el corto plazo y largo plazo, son expresadas en millones de soles.

Tabla 1:

Valor de la brecha de acceso básico a infraestructura (corto y largo plazo) (millones de soles)

N°	Sector		Brecha corto plazo "Perú potencial"	Grupos de países de comparación (en amarillo se muestra el grupo de países seleccionados como comparador de largo plazo)				Brechas de largo plazo
				Alianza del Pacífico 1/	Países de ingresos medios altos e ingresos altos 2/	Países asiáticos 3/	OCDE 4/	
1. Agua	Urbano		317	1,960	789	554	1,950	24,245
	Rural		5,702	17,507	14,292	15,055	22,295	
2. Saneamiento	Urbano		--	3,792	927	-	8,606	71,544
	Rural		28,819	45,669	42,247	76,986	62,938	
3. Telecomunicaciones	Móvil		12,151	12,863	12,728	32,680	13,992	20,377
	Banda ancha		--	2,317	2,327	-	6,385	
4. Transportes	Ferrocarriles		20,430	46,124	286,971	-	305,923	160,958
	Carreteras		15,540	782	105,617	41,309	451,047	
	Aeropuertos		--	--	--	-	4,254	
	Puertos		--	--	848	4,963	--	
5. Electricidad	-			6,300	3,495	5,046	7,059	7,059
6. Educación	Nivel inicial		--	--	--	-	238	5,917

	Nivel primario		--	--	--	746	1,399	
	Nivel secundario		--	--	--	-	4,280	
7.Salud	-		27,545	2,577	58,727	8,869	85,262	58,727
8.Hidráulico	-		6,679	--	14,625	2,766	7,142	14,625
Total, brecha a corto plazo			117,183	Total, brecha a largo plazo				363,452

Nota. 1/ Países de la Alianza del Pacífico, sin incluir al Perú: Colombia, Chile y México. En el caso de ferrocarriles, la comparación se realiza únicamente con Colombia y México debido a que, de manera similar al Perú, el uso predominante de los ferrocarriles es de carga. 2/Incluye a todos los países clasificados por el Banco Mundial como países de ingresos medios altos (upper middle-income) y a países de ingreso altos con un PBI per cápita inferior a 20 578 dólares (ajustado por poder de paridad de compra). 3/Mediana de los países asiáticos. Esto son: China, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. 4/Mediana de los países OCDE.

Fuente: Universidad del Pacífico.

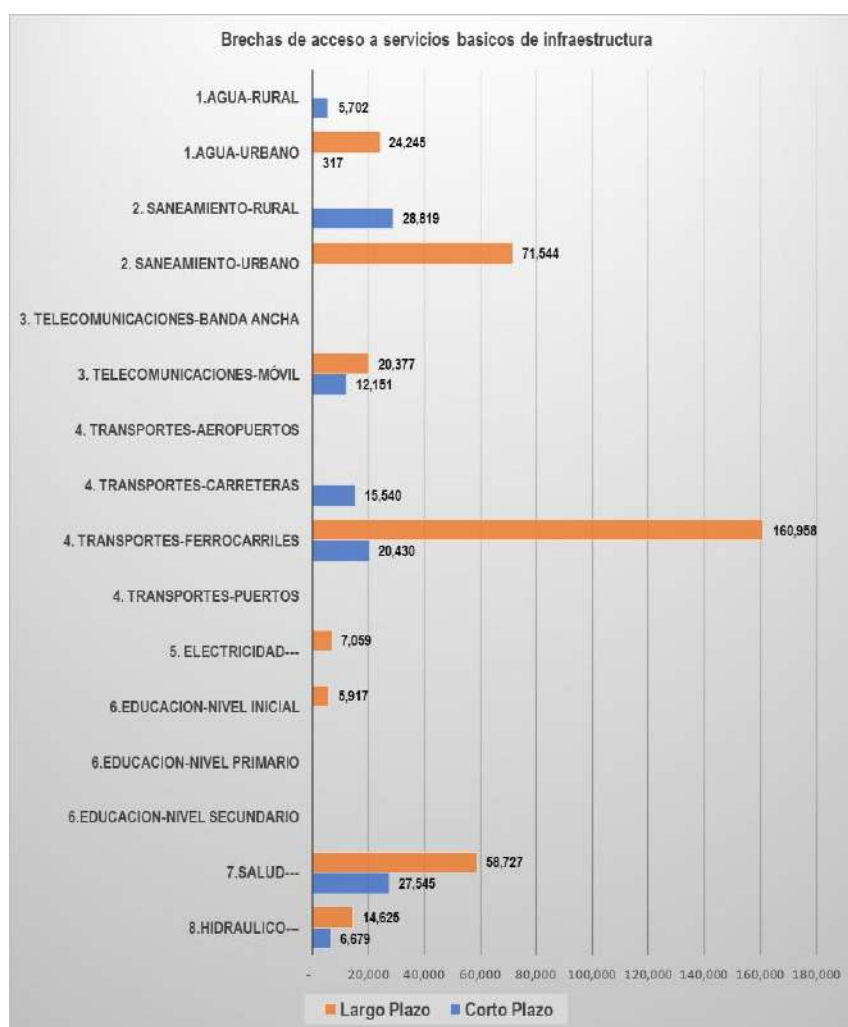
Los datos detallados y mostrados en la tabla 1 se han graficado en la figura 3. Obsérvese como destaca, el rubro 4 “Transportes”. Según los datos, se tendría que proceder al cierre de tales brechas, pero hay criterios que complican tales acciones; por ejemplo, la geografía del Estado peruano, y lo alejado de las zonas de frontera. Este tema es de interés de la presente investigación; por lo que, se requeriría analizar la situación en la Zonas de Frontera.

El rubro 4 transportes, es desagregado en: aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, puertos, considerando la problemática analizada en la presente investigación, habría que revisar varios criterios para optar por dónde empezar. Según lo mostrado en la figura 1, hay interrogantes, que serían motivo de análisis y a partir de lo cual, se podrían establecer prioridades de inversión para el cierre de brechas.

Según el análisis generado, por las preguntas detalladas en la figura 1 se llegaría a establecer que: “la infraestructura aérea sería la de primera prioridad”. El sustento se orienta a la necesidad de crecimiento económico para revertir la situación de la frontera, y lograr que la ciudadanía comprenda, que la relación de Defensa Nacional y Desarrollo, es de alto impacto para el país.

Figura 3

Valor de la brecha de acceso básico a infraestructura (corto y largo plazo) (millones de soles).



Nota. (MEF, 2019).

Crecimiento económico

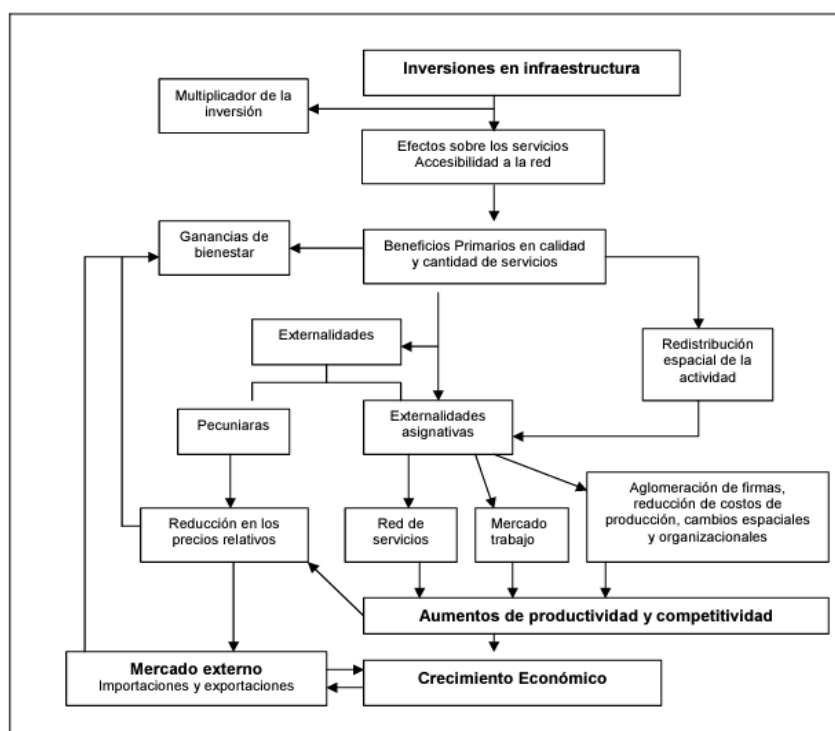
¿Se requiere invertir en infraestructura para generar crecimiento económico?

Según (CEPAL, Serie Recursos naturales e infraestructura, 2004) en la figura 3 se presenta el modelo que explica la relación entre los beneficios de las inversiones en infraestructura y el crecimiento económico. Es necesario revisar con detenimiento la ruta que explica dicha relación, los pasos que se deducen del modelo, son: inversiones en infraestructura; éstas deben poner a disposición los servicios de accesos a la red y otros; lo que a su vez generan beneficios primarios en calidad y cantidad de servicios; luego de pasos intermedios se tiene como impacto “aumentos de productividad y competitividad, y con esto finalmente, crecimiento económico.

Entonces, en la tabla 1 se presentan las brechas de acceso básico a infraestructura en el corto y largo plazo y en la figura 3 se aprecia gráficamente las magnitudes de tales brechas. Y la figura 4 detalla el modelo que sustenta que las inversiones en infraestructura generan crecimiento económico, según (CEPAL, Serie Recursos naturales e infraestructura, 2004); por lo tanto, se hace necesario que, el Perú delimite sus políticas públicas, para alcanzar crecimiento económico, y de esta forma mejorar el escenario de futuro para sus ciudadanos.

Figura 4

Modelo para relacionar los beneficios de las inversiones en infraestructura y el crecimiento.



Nota. (CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 2004).

¿Qué tipo de infraestructura requiere menos tiempo de ejecución?

La magnitud de las brechas en servicios básicos de infraestructura en el Perú, ameritan el análisis de los plazos de maduración de los proyectos, aunado a estos criterios también es necesario evaluar el inicio de las actividades comerciales y potenciales impactos, una vez concluidas tales obras. Según estos criterios, la infraestructura aérea sería la que podría estar en operación comercial, en mejores condiciones de plazo. Y según la figura 1 podría permitir llegar a las Zonas de Frontera.

¿Qué vulnerabilidades de la población, se requiere atender?

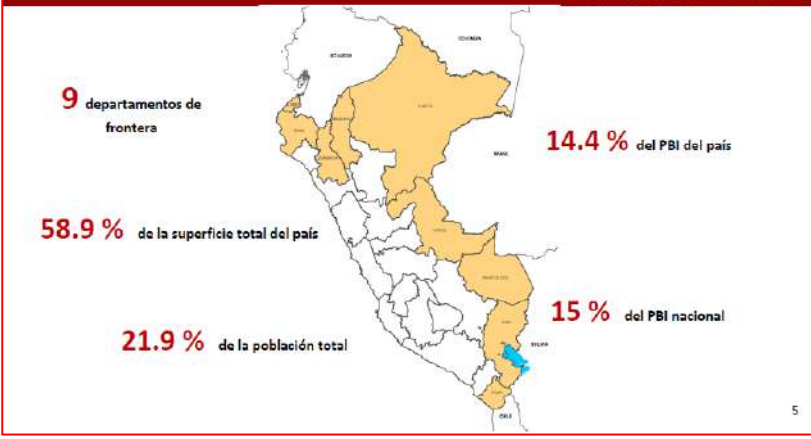
Según la información pública la ciudadanía viene siendo afectada por varios aspectos, dentro de los cuales es notorio la pobreza, y las consecuencias de los desastres naturales, pero todo esto se hace más complicado en las Zonas de Frontera; tal como, se explica líneas arriba. Bajo este enfoque es necesario cambiar los puntos de vista para la toma de decisiones en cuanto a inversión en infraestructura, se refiere, se tendría que analizar las zonas de frontera prioritariamente. Esto se suma a los enfoques del Sistema y Defensa Nacional y los de la sociedad en general.

Situación de las fronteras**¿Cuál es la problemática de las zonas de fronteras?**

El ministro Carlos Chocano Burga, director de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, presentó el trabajo “Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Estrategias para la Defensa”. Los resultados expuestos se presentan en la tabla 2 y son de alta preocupación, bajo cualquier concepto o estrategia de análisis.

Según (Chocano B., Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Estrategias para la Defensa, 2019)

Tabla 2.
Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Estrategias para la Defensa

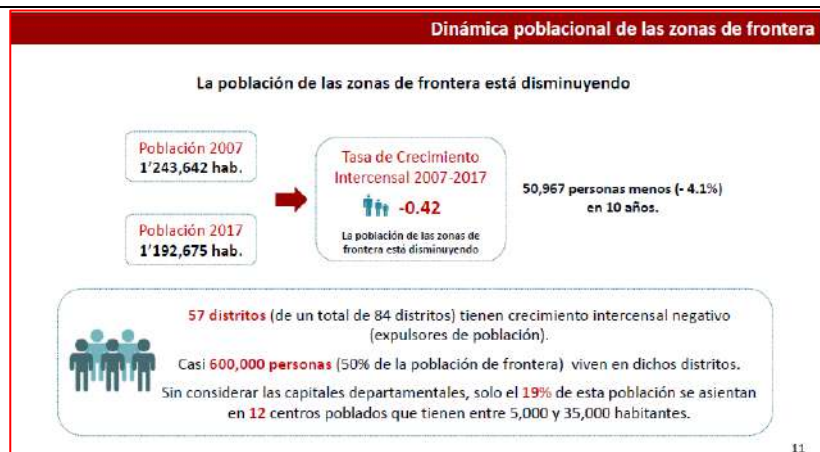
Vista 1: ¿Fronteras del Perú y su aporte potencial?	LAS FRONTERAS DEL PERÚ  4
Vista 2: Estatus y cifras de las fronteras del Perú.	LAS FRONTERAS DEL PERÚ  5
Vista 3: Problemática de las zonas de frontera.	Problemática de las Zonas de Frontera  • Bajo influencia social y económica de países vecinos. • Disparidades de infraestructura, desarrollo económico y calidad de vida. • Presencia de crimen organizado y actividades ilícitas. • 84 municipios distritales. • Distritos con superficie promedio mayor que el promedio nacional (3.946 km² contra 685.8 km²) 7

Vista 4: ¿Cuál es la composición y datos de las fronteras?	Zonas de Frontera Districts of border 84 4 departmental capitals 331,481 km² 26% of the national territory 1,192,665 3.8% of the population of the country, practically equivalent to the total population of the district of San Juan de Lurigancho, the most populated of the country. Great diversity 30 indigenous peoples such as the Awajún, Secoyas or Mashco Piro. Districts very extensive 4 mil km² on average, especially in Amazonia. National average 700 km² Low population density 3.6 hab/km² National average 24 hab/km² 8
Vista 5: ¿Cuál es la problemática de las fronteras?	Problemática de las Zonas de Frontera Infraestructura básica 57% viviendas no cuentan con conexión de agua 80% viviendas no cuentan con conexión de desagüe Educación 13% población no sabe leer ni escribir Salud 5.5 Número de médicos por 10,000 habitantes 43% Atención en menores de 3 años Comunicación 97% hogares no cuentan con internet 9
Vista 6: ¿Cuál es la problemática de las fronteras? Vías terrestres	Problemática de las Zonas de Frontera Vías Terrestres Las vías terrestres atraviesan algunos distritos de frontera, especialmente en el norte y en el sur, pero el gran espacio fronterizo amazónico se encuentra al margen de las mismas 10

Vista 7:

¿Cuál es la problemática de las fronteras?

Dinámica poblacional de las Zonas de frontera



Vista 8:

Cifras de las cinco (05) Zonas Fronterizas Diferenciadas

Cinco Zonas Fronterizas Diferenciadas

Zona	Territorio	Población	Carencias
NORTE	Articulado, densamente poblado, menor dispersión, distritos pequeños	210,640 personas. Está perdiendo población	Desagüe, internet, analfabetismo, anemia y desnutrición
AMAZÓNICA FLUVIAL	Desarticulado, poca población, baja densidad, alta dispersión, distritos muy extensos	300,000 personas. 150,000 sin contar Pucallpa, la población se incrementa	Agua, desagüe, energía, comunicación, analfabetismo, anemia, desnutrición, logros de aprendizaje
AMAZÓNICA ARTICULADA	Articulado, poca población, baja densidad, menor dispersión, distritos muy extensos	100,000 personas. Menos de 20,000 sin Puerto Maldonado, población aumenta muy rápido	Desagüe, internet, analfabetismo, anemia.
ALTIPLÁNICA	Articulado, mucha población, alta densidad, alta dispersión, distritos pequeños	470,000 personas. 340,000 sin contar Puno, la población disminuye rápidamente	Agua, desagüe, internet, analfabetismo, anemia.
SUR	Articulado, poca población, alta densidad, menor dispersión, distritos pequeños	99,000 personas. 6,000 sin contar Tacna, la población se incrementa	Agua, desagüe, energía, internet, analfabetismo, anemia.

12

Vista 9:

Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas

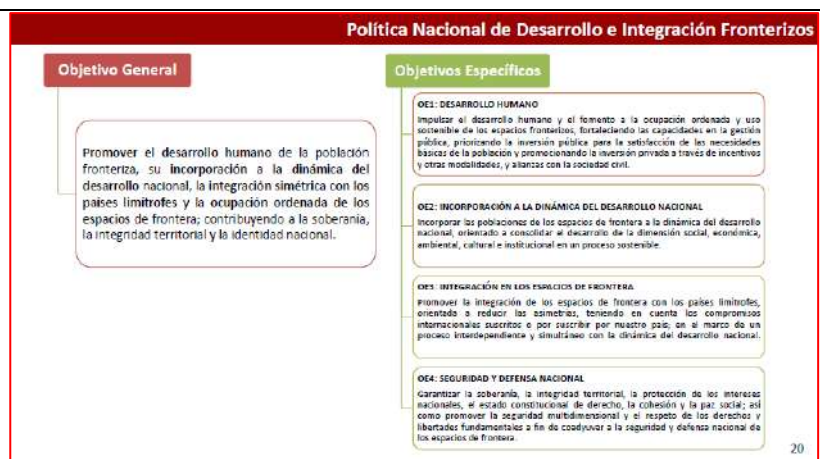
•OE1:Desarrollo Humano

•OE2:

Incorporación a la Dinámica del Desarrollo Nacional

•OE3:

Integración de los



Espacios de Frontera •OE4: Seguridad y Defensa Nacional	
Vista 10: Riesgos país: Atención prioritaria en Áreas Críticas de Frontera • Aislamiento • Exclusión • Necesidades básicas insatisfechas	

Nota. (Chocano B., Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Estrategias para la Defensa, 2019).

¿Qué ocurre con las brechas en servicios básicos de infraestructura, en las zonas de frontera?

Según los datos sobre la brecha de servicios básicos de infraestructura de la Tabla 1 y la exposición en las vistas 5, 6, 7, 8, 10, las cifras mostradas son altamente preocupantes y generan escenarios; tales como: disminución de la población en las zonas de frontera y éstas condiciones serían el clima apropiado para el inicio del crimen organizado. Y finalmente atentatorio hacia la integridad territorial; por lo tanto, habría que priorizar las inversiones en cierre de brechas en infraestructura y la pronta generación de operaciones comerciales, y fortalecer el intercambio fronterizo; con la consiguiente, mejora de la calidad de vida de la población que vive en las zonas de frontera.

Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Estrategias para la Defensa

De la información de la Tabla 2 se extraen una serie de reflexiones, necesidades, problemas; pero, debe remarcarse que el estatus, mostrado es una evidencia de la falta de compromiso con el desarrollo fronterizo nacional, un atentado a la integridad territorial y las definiciones de Seguridad y Defensa Nacional.

A manera de inventario se aprecian una amplia diversidad de situaciones generadas y que, en su mayor parte, son graves problemas públicos:

- a. Potencialidades de desarrollo a partir de las fronteras desaprovechadas
- b. No percibir la amplitud territorial, la cantidad poblacional, el aporte al PBI, número de departamentos de fronteras.
- c. Gravedad y amplitud de la problemática de las zonas de frontera.
- d. Importante número de peruanos y amplias extensiones desatendidas, una muy baja densidad poblacional lo que agrava el problema de migración y afines.
- e. Problemática grave: infraestructura básica, educación, salud, comunicación, anemia en menores de 3 años.
- f. Falta de comunicación terrestre en gran parte de las extensiones de frontera.
- g. La población en zonas de fronteras está en franca disminución.
- h. Carencias graves que atentan a la calidad de vida de la población, ubicadas en zonas de frontera.
- i. Riesgos críticos en área de frontera: Aislamiento, Exclusión y Necesidades básicas insatisfechas.

Todos estos problemas requieren de atención prioritaria, ya que afectarían las políticas del Sistema y Defensa Nacional, que impactan a la población que vive en zonas de frontera.

Convenios Internacionales sobre Transporte Aéreo entre las Repúblicas de Perú y Colombia

Es muy importante la existencia del Convenio Internacional entre las Repúblicas de Perú y Colombia, según (Legales, 2013), acuerdo sobre transporte aéreo transfronterizo entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la República de Colombia.

Los gobiernos de la República del Perú y de la República de Colombia con la finalidad de implementar diversas medidas que coadyuven al proceso de integración entre nuestros pueblos; Teniendo en cuenta el interés de los habitantes de Iquitos, Leticia y de las demás ciudades y pueblos comprendidos en la zona de la frontera peruano-colombiana, expresado por medio de la Comisión de Vecindad e Integración; comprometidos a fortalecer la integración entre el Perú y Colombia como un objetivo compartido para el beneficio de ambas naciones; convencidos que la adopción de medidas para el desarrollo y la promoción del turismo, intercambio comercial y cultural entre Iquitos y Leticia favorecerá el desarrollo y bienestar de dichas ciudades; considerando lo estipulado en el Convenio de Cooperación Aduanera de 1938 y los avances logrados hasta la fecha en el proceso de integración andina; luego de haberse realizado las respectivas reuniones de consultas entre las autoridades aeronáuticas de ambos países los días 22 y 23 de marzo de 2001 en Lima y los días 25 y 26 de febrero de 2002 en Bogotá. De la misma norma legal (Legales, 2013) se tiene:

Artículo 4. Para los efectos de este Acuerdo, las tarifas de transportes aéreo de pasajeros, carga y correo se regularán por la legislación nacional de cada Parte. Asimismo, las tasas aeroportuarias, los servicios de navegación aérea, los derechos de aterrizaje y despegue (o derecho de aeródromo) y estacionamiento para el transporte aéreo transfronterizo serán iguales a las domésticas.

Las condiciones y acuerdos pactados, ejemplo: Artículo 4 es evidente que pueden facilitar el intercambio comercial y turístico en las zonas de frontera de Perú y Colombia, ya que las tarifas serán reguladas por la legislación nacional y no la internacional. Por lo tanto, este es otro sustento que sustentaría la priorización de la infraestructura de transporte aéreo. Es evidente, que se tendría que trabajar a nivel de Relaciones Exteriores para ampliar este Convenio Internacional con los otros países fronterizos de Perú.

¿Hay riesgos con la integridad territorial en las zonas de frontera?

Según el análisis del estatus detallado en la tabla 1 si habría que considerarse la existencia de riesgos potenciales con la integridad territorial; por lo que, la priorización de acciones de inversiones y políticas, requerirían orientarse a cerrar brechas de servicios básicos en las zonas de frontera.

Seguridad Nacional

Concepto de Seguridad Nacional

Según (Astudillo, 2017) el concepto de Seguridad Nacional es:

Situación en la que el Estado tiene garantizada su soberanía, independencia e integridad territorial, el estado constitucional de derecho, la paz social y la protección de sus intereses nacionales; y los derechos fundamentales de la persona, mediante la articulación de acciones de defensa nacional, mantenimiento del orden interno y desarrollo nacional, que permitan hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos, crear las condiciones propicias para el bienestar general.

De acuerdo a la finalidad de la presente investigación, se debe destacar “...*Situación en la que el Estado tiene garantizada su soberanía, independencia e integridad territorial...*”; esto debido a que para garantizar la integridad territorial. El Estado peruano, debería hacerse presente en todas sus fronteras y para esto se requieren los medios de transporte necesarios y adecuados. De igual forma, según (Astudillo, 2017) señala el concepto de Defensa Nacional de acuerdo al Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú (2005):

La Defensa Nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos externo e interno. Toda persona natural y jurídica está obligada a participar en la Defensa Nacional.

Por otro lado, según (Astudillo, 2017) señala el concepto formulado por la SEDENA en el año 2014: conjunto de previsiones y acciones que el Estado genera y ejecuta permanentemente para garantizar la soberanía, independencia, integridad territorial y la protección de los intereses nacionales. Nuevamente esta definición toma en cuenta la: “*integridad territorial y la protección de los intereses nacionales*”, surgen nuevamente las preguntas: ¿cómo?, ¿a qué costo?, ¿con qué rapidez puede lograrse? y ¿qué política tendría que implementarse?

Asimismo, según (Astudillo, 2017), quien indica que el CAEN formuló el concepto de Defensa Nacional en el 2014: “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 objetivos, incluyendo su integridad, unidad, bienestar y la facultad de actuar con autonomía en el ámbito interno, y libre de toda subordinación en el ámbito externo”.

Según (Astudillo, 2017) señala que el reglamento del Decreto Legislativo N° 1129 que regula el Sistema de Defensa Nacional en su artículo 23° dice: la política de Seguridad y Defensa Nacional proporciona lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado para hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos a la Seguridad Nacional”.

Según (Astudillo, 2017), se tiene:

En cuanto a las principales vulnerabilidades de Perú se indica que en el 2015 el 21,7% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 60,9% es susceptible de ser afectada por posibles desastres naturales, en tal contexto los gastos en defensa que efectúa el país están por debajo del promedio del resto de países de la región, a pesar del incremento evidenciado en el último quinquenio.

Por lo expuesto, y considerando las magnitudes de las brechas en servicios básicos de infraestructura, mostradas en la Figura 3 que comprenden cuatro (04) medios de transporte: ferrocarriles, carreteras, aeropuertos y puertos, la reflexión motivo de análisis, sería:

¿Qué medio de transporte permitiría llegar a las fronteras del país, en la forma más rápida y efectiva?, la respuesta sería la infraestructura aérea, es decir, aeropuertos.

Enfoque holístico de la Seguridad Nacional

La definición presenta un diagnóstico complicado de Perú: pobreza (21,7% al 2015), potenciales desastres naturales; lo que coloca, en la mesa de discusiones, el diseño de políticas públicas adecuadas y oportunas.

Figura 5

Modelo de la estrategia de Seguridad Nacional.



Nota. (Astudillo, 2017).

La Figura 5 sustenta con claridad la necesidad de la aplicación del enfoque sistémico, para lograr mitigar las amenazas que puedan significar problemas para el país. Ningún Sector de Actividad Económico podría lograr resultados satisfactorios si actúa solo.

Según (MINDEF, Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 Resumen Ejecutivo, 2022) y como parte del diagnóstico se ha identificado una causa indirecta: “Débil cultura de Seguridad Nacional en la población”, y el desarrollo es: El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021 “Bicentenario”, señala que la sociedad peruana no tiene una adecuada conciencia de seguridad y considera a la defensa como una tarea exclusiva de las Fuerzas Armadas.

Incluso, indica que la Defensa Nacional no es prioritaria y que no ven con claridad la relación existente entre la Defensa y el Desarrollo. Por ello, establece que es necesario fortalecer el Sistema de Seguridad Nacional (denominación actual Sistema de Defensa Nacional), teniendo como base fundamental a la educación.

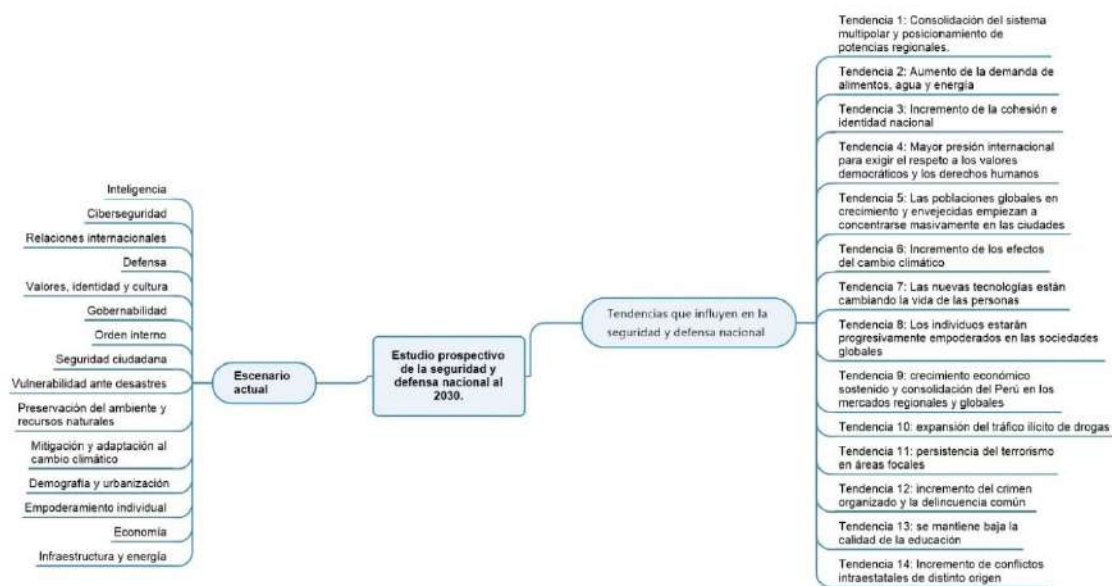
Bases para el estudio prospectivo de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030

El General del Ejército Walter E. Astudillo Chávez, en su Tesis Doctoral titulada: “El diseño e implementación de una estrategia de Seguridad Nacional y el nivel de efectividad de la respuesta del Estado Peruano ante las amenazas a la Seguridad Nacional”, plantea las bases para Estudio Prospectivo de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030; tales ideas se presentan.

El escenario actual y las tendencias presentadas en la Figura 6 se han tomado de (Astudillo Ch. W. E., 2019).

Figura 6

Escenario actual y tendencias base de un estudio prospectivo de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030



Nota. (Astudillo Ch. W. , 2019).

Tabla 3
Tendencias y sus impactos en cuatro (04) variables claves

	impacto fronteras	integridad territorial	brechas en infraestructura	crecimiento económico
Tendencia 1: Consolidación del sistema multipolar y posicionamiento de potencias regionales.	X	X	X	X
Tendencia 2: Aumento de la demanda de alimentos, agua y energía	X	X	X	X
Tendencia 3: Incremento de la cohesión e identidad nacional	X	X	X	X
Tendencia 4: Mayor presión internacional para exigir el respeto a los valores democráticos y los derechos humanos	X	X	X	X
Tendencia 5: Las poblaciones globales en crecimiento y envejecidas empiezan a concentrarse masivamente en las ciudades	X	X	X	X
Tendencia 6: Incremento de los efectos del cambio climático	X	X	X	X
Tendencia 7: Las nuevas tecnologías están cambiando la vida de las personas	X	X	X	X
Tendencia 8: Los individuos estarán progresivamente empoderados en las sociedades globales	X	X	X	X
Tendencia 9: crecimiento económico sostenido y consolidación del Perú en los mercados regionales y globales	X	X	X	X
Tendencia 10: expansión del tráfico ilícito de drogas	X	X	X	X
Tendencia 11: persistencia del terrorismo en áreas focales	X	X	X	X

Tendencia 12: incremento del crimen organizado y la delincuencia común	X	X	X	X
Tendencia 13: se mantiene baja la calidad de la educación	X	X	X	X
Tendencia 14: Incremento de conflictos intraestatales de distinto origen	X	X	X	X

Nota. (Astudillo Ch. W. , 2019).

La Tabla 3 muestra las relaciones, entre las distintas tendencias con las cuatro (04) variables claves, que sustentarían la definición de políticas públicas, relacionadas con las variables elegidas: Impacto en las fronteras, integridad territorial, brechas en infraestructura, y crecimiento económico. Y, además, presenta las primeras relaciones, por ejemplo, entre: brechas en infraestructura e integridad territorial, el crecimiento económico e impacto en las zonas de fronteras.

¿La Sociedad percibe la relación “Defensa y Desarrollo”?

La problemática expuesta y los estudios realizados sustentan la inexistencia de una adecuada percepción de la sociedad peruana, sobre la relación entre Defensa y Desarrollo; siendo preciso, desarrollar un plan de comunicación amplia, sostenido, ya que las evidencias sostienen la existencia de dicha relación. Es claro que este plan de comunicación le correspondería al Ejecutivo.

¿Es necesario un plan prospectivo para la Seguridad Nacional?

En vista del escenario actual se torna imprescindible el desarrollo de un plan prospectivo para la seguridad y defensa nacional. Según (MINDEF, Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 Resumen Ejecutivo, 2022):

El diseño y formulación de la PNMSDN 2030 ha seguido las consideraciones establecidas para el desarrollo de las políticas nacionales, contenidas en el Decreto Supremo 029-2018-PCM y la Guía de Políticas Nacionales, aprobada por la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del CEPLAN N° 00047-2018/CEPLAN/PCD.

En la figura 7 se presenta el mapa mental desarrollado según los lineamientos detallados en (MINDEF, Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 Resumen Ejecutivo, 2022) como parte del diagnóstico presentado.

Figura 7

Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030



Fuente: (MINDEF, Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 Resumen Ejecutivo, 2022)

Tabla 4

Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030.

Diagnóstico	Causas directas	Causas Indirectas
Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 Resumen Ejecutivo (Diagnóstico)	Causa directa 1: Fragilidad en las actividades de la Defensa Nacional para la protección de los Interés Nacionales	1ra Causa Indirecta: Débil cultura de Seguridad Nacional en la población
		2da Causa Indirecta: Desestructuración sistémica del Sistema de Defensa Nacional
		3ra Causa Indirecta: Baja previsión y concepción de acciones integrales
	Causa Directa 2: Reducida efectividad de la seguridad y defensa para el normal funcionamiento de la institucionalidad	1ra Causa Indirecta: Bajo involucramiento de las autoridades
		2da Causa Indirecta: Normatividad no adecuada al contexto de la realidad
		3ra Causa Indirecta: Limitados recursos institucionales

	Causa Directa 3: Limitado desarrollo de los factores contribuyentes a la Seguridad Nacional	1ra Causa Indirecta: Tejido social en deterioro con énfasis en los más vulnerables
		2da Causa Indirecta: Insuficiente protección del ambiente
		3ra Causa Indirecta: Limitados recursos institucionales

Nota. (MINDEF, Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 Resumen Ejecutivo, 2022).

Resultados

Propuestas resultantes del análisis realizado

La investigación desarrollada permite identificar propuestas y el modelo mostrado en la Figura 8:

- Ante la magnitud de la brecha de acceso básico a los servicios de infraestructura, rubro transporte (ver figura 3) es imprescindible iniciar el cierre de brechas por la zona de fronteras.
- El estatus de las zonas de frontera, representa evidencia suficiente y una falta de compromiso, no solo con la Seguridad Nacional; sino, además, que estarían generando los escenarios que pone en riesgo la integridad territorial (ver tabla 2).
- El estatus del Perú según WEF (Foro Económico Mundial) 2021 coloca al Perú en el puesto 63 del índice global de competitividad; pero, lamentablemente en el puesto 83 en infraestructura. En la calidad del servicio de transporte aéreo Perú tiene la posición 92m estando Singapur en el puerto 1 (ver figura 2).
- Según (CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 2004) las inversiones en infraestructura generan “crecimiento económico”, siendo urgente generar estas condiciones para las zonas de frontera (ver figura 4).
- Según el modelo mostrado en la figura 5, no es suficiente que un determinado sector de actividad económica, implemente políticas públicas; se requiere un manejo holístico de las amenazas, y por tanto el diseño de estas políticas públicas, requieren incorporar tales criterios.
- Hay una falta de claridad sobre la relación Seguridad Nacional con la calidad de vida en las zonas de frontera.

Figura 8

Modelo de la problemática analizada.



por lo expuesto, se considera de suma urgencia definir políticas públicas diseñadas a la medida, y enfocadas a potenciar, fortalecer la infraestructura de transporte aeronáutico. esta infraestructura requeriría ubicarse en las zonas de frontera; por lo que, debería identificarse las ubicaciones de los potenciales aeropuertos, y lograr las conexiones de las zonas de frontera.

bajo esta premisa se podrá revertir la problemática descrita, en un tiempo determinado. para promover, aún más, estas decisiones políticas y técnicas, se recomienda replicar el Acuerdo sobre Transporte Aéreo Transfronterizo entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la República de Colombia, en todas las fronteras del Perú con sus países vecinos.

Relación Seguridad Nacional con la calidad de vida en zonas fronterizas

De acuerdo con las investigaciones realizadas, sobre la diversidad de variables analizadas, es posible establecer una relación entre la Seguridad Nacional con la calidad de vida en las zonas de frontera; por lo que, sería urgente cerrar brechas en las zonas de frontera. Los datos de la tabla 4 son evidencias objetivas que sustentan tal relación.

Por lo tanto, el Estado peruano requiere enfocar y definir claras políticas públicas para poder dar solución a tal problemática.

Discusión

El dilema resultante de la problemática identificada, podrían generar algunas confusiones, sobre el orden de las acciones, decisiones y diseño e implementaciones de las políticas públicas; pero lo que, si está claro, es la imperiosa necesidad de iniciar en forma prioritaria, el cierre de brechas de servicios básicos en infraestructura en las Zonas de Frontera. Lo alejado de las Zonas de Frontera sustentará el establecimiento, como primera acción a las inversiones en infraestructura para transporte aéreo, como medio de llegar estas zonas alejadas. Pero, según se señaló, se requiere fortalecer las decisiones, como, la definida por *“Los Gobiernos de la República del Perú y de la República de Colombia con la finalidad de implementar diversas medidas que coadyuven al proceso de integración entre nuestros pueblos”*.

Se requiere iniciar negociaciones con todos los países de frontera del Perú, para firmar convenios internacionales similares. Esto permitirá incrementar las respuestas a los riesgos que representan las zonas de frontera al momento.

Conclusiones

La situación de las zonas de fronteras es preocupante, no solo por los riesgos que representan para los ciudadanos que viven en tales zonas. También se estaría afectando, los principios básicos de la Seguridad Nacional y este escenario podría afectar la integridad del territorio nacional.

Los resultados obtenidos, sustentan la necesidad de iniciar planes orientados a cerrar las brechas de servicio básicos de infraestructura, en las zonas de frontera, preferentemente. Y también se requiere la integración de los “pueblos fronterizos”; por lo que, se requiere replicar el Acuerdo sobre Transporte Aéreo Transfronterizo entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la República de Colombia, para todas las fronteras del Perú y sus países vecinos. Esta potencial sinergia, necesitará de inversiones, para un importante número de proyectos de infraestructura de transporte aéreo importantes; por lo que, se recomendaría evaluar la aplicación de los contratos de gobierno a gobierno que dio éxito a los Juegos Panamericanos 2019.

Las investigaciones desarrolladas permiten dilucidar una relación entre la seguridad y defensa nacional con la calidad de vida en las zonas de frontera y también con la necesidad urgente de cierre de brechas en las zonas de frontera. Los datos de la tabla 1 y 4 son evidencias objetivas que sustentan tal relación.

Las inversiones que se generarían en las zonas de frontera, requieren ser acompañadas de estrategias que logren los mayores impactos en dichas zonas del territorio nacional.

Referencias

- Astudillo Ch., W. (2019). Tesis para optar el grado académico de doctor en desarrollo y seguridad estratégica. Lima: CAEN.
- Astudillo Ch., W. E. (2019). El diseño e implementación de una estrategia de Seguridad Nacional y el nivel de efectividad de la respuesta del Estado Peruano ante las amenazas a la Seguridad Nacional. Lima.
- Astudillo, C. (2017). Un Ensayo sobre la Seguridad y la Defensa en el Perú, Nuevas Amenazas, Nuevos Roles. Lima.
- CEPAL. (2004). Serie Recursos naturales e infraestructura. CEPAL.
- CEPAL. (2004). Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chocano B., C. (2019). Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Estrategias para la Defensa. Lima.
- Chocano B., C. (s.f.). Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizo-Estrategias para la Defensa. Lima.
- Legales, N. (2013). Convenios Internacionales. En M. d. Exteriores, Normas Legales (págs. 492948-492949). El Peruano.
- Lorenz, K. (s.f.). Konrad Lorenz Fundación Universitaria. <https://www.konradlorenz.edu.co/blog/4-el-articulo-cientifico-materiales-y-metodos/>
- MEF. (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. Lima: MEF.
- MINDEF. (2022). Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 Resumen Ejecutivo. Lima.
- MINDEF. (2022). Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 Resumen Ejecutivo. Lima: MINDEF.
- WEF. (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Suiza: WEF.

EL VRAEM: PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA LA MITIGACIÓN DE AMENAZAS

THE VRAEM: STRATEGY PROPOSAL FOR THE MITIGATION OF THREATS

PP 100-117

Manolo Eduardo Villagra

Ejército del Perú

29727085@caen.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9151-5058>

Teniente Coronel del Ejército del Perú; Magister en Ciencias Militares con mención en Planeamiento Estratégico y Toma de Decisiones; Magister en Gestión e Innovación Tecnológica, Magister en Ciencias de la Educación; Licenciado en Ciencias Militares; Licenciado en Administración; Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional y Diplomado en Liderazgo y Planeamiento Estratégico; cursa el Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica en el Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG; analista e investigador del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (CEEPE) y desempeña labores profesionales en el C-3/Terrestre del Estado Mayor Conjunto del Comando Especial VRAEM.

Recibido: 11 Abr 23

Aceptado: 06 Jun 23

Publicado: 17 Jun 23

Resumen

En el último par de siglos, uno de los problemas sociales más significativos que han enfrentado los Estados son el narcotráfico y las actividades ilícitas del cual derivan. Los escenarios de esta problemática, cuyas estadísticas lo demuestran, son aquellos Estados donde no se cuenta con la debida articulación y esfuerzo. En el Perú, las regiones comprendidas entre los Valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), son un caso a señalar como planteamiento. Este abandono o presencia limitada ha sido tan grave, al punto social de “naturalización” o “normalización” de las actividades ligadas al narcotráfico como una diligencia económica de la cual pueden

dependen familias enteras. Frente a ello, el Estado deberá actuar de manera más comprometida y fáctica, de allí que se haga necesaria una propuesta multisectorial de las instituciones del Estado para frenar y enfrentar dicha amenaza. Este análisis presenta la problemática y sus efectos; luego se propone una solución pensada desde la experiencia profesional de los investigadores que actualmente se encuentran prestando servicio en el VRAEM. El objetivo principal es garantizar la seguridad multidimensional a la población.

Palabras claves: Objetivos nacionales, desarrollo nacional, planeamiento estratégico, proceso educativo, identificación nacional.

Abstract

In the last couple of centuries, one of the most significant social problems that States have faced is drug trafficking and the illegal activities from which they derive. The scenarios of this problem, whose statistics show it, are those States where there is no proper articulation and effort. In Peru, the regions between the Valleys of the Apurímac, Ene and Mantaro rivers (VRAEM), are a case to point out as an approach. This abandonment or limited presence has been so serious, to the point of social "naturalization" or "normalization" of activities linked to drug trafficking as an economic diligence on which entire families can depend. Faced with this, the State must act in a more committed and factual manner, hence the need for a multisectoral proposal from State institutions to curb and face this threat. This analysis presents the problem and its effects; then a solution thought from the professional experience of the researchers who are currently serving at the VRAEM is proposed. The main objective is to guarantee multidimensional security for the population.

Keywords: National objectives, national development, strategic planning, educational process, national identification.

Introducción

El abandono del Estado a las áreas geográficas donde se cultiva la hoja de coca, es la causa más importante de la intensificación del Tráfico Ilícito de Drogas (TID) y otros delitos conexos. La naturalización de este tipo de prácticas en las actividades socioeconómico-culturales de la población han generado un proceso de aceptación social. Es así, que en los últimos años el crecimiento del desarrollo humano en el VRAEM ha sido negativo (Congreso de la República, 2021), por la inacción, deficiencia en la implementación y aplicación de políticas públicas que permitieron las crecientes brechas económicas y problemáticas sociales de responsabilidad política.

Las falencias más significativas de los funcionarios cuyo intento es fomentar políticas para el VRAEM es primero, su desconocimiento de la zona; segundo, la falta de experticia en la coordinación multisectorial, ello imposibilita hacer tangible las buenas intenciones desde la capital; y tercero, la escasa permanencia de tiempo en un cargo público, lo cual no brinda la continuidad ni sostenibilidad a la gestión. Por ello el asesoramiento, recomendaciones y sugerencias tecnócratas pierden validez cuando los planes y proyectos de dichas políticas no se logran implementar correctamente, o simplemente no se canalizan en una adecuada estrategia.

Sumado a ello, la actitud de cada gobierno entrante hacia políticas establecidas anteriormente. Rechazan el trabajo y generan cambios sin una evaluación de impacto hacia resultados. Esta manera de proceder trae consigo incertidumbre y desconocimiento del problema en su real magnitud. Otro reto por superar es la inercia e inepticia gubernamental que agranda la fractura social en esta región. Desde el 2016 los decisores políticos por ignorancia, frivolidad, parámetros ideológicos o por ingenuidad, asumieron en sus laudos, objetivos poco realistas y nada concordantes con la realidad social del VRAEM (Villegas, 2017). Es decir, las estrategias aplicadas, si es que las hubo, rehuyeron al hábitat en el que se debía implementar; no se tuvo en cuenta la sensibilización cultural, hecho aplicable en un escenario socioeconómico-cultural diferente al resto del país como es el VRAEM.

Habiendo pasado casi un cuarto de siglo, desde la derrota militar del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso PCP –SL (quienes emplearon el terrorismo con una motivación política – dogmática - ideológica), en muchos lugares y comunidades originarias del VRAEM, es frecuente apreciar que el Estado tiene mayor presencia a través de las Fuerzas Armadas. Ellas participan a través de sus roles subsidiarios: N° 2 Participar en el Orden Interno (especialmente en los niveles operacional y táctico) y N° 3 Participar en Desarrollo Nacional (con sus medios disponibles). Se debe subrayar que la lucha contra el terrorismo es una actividad permanente,

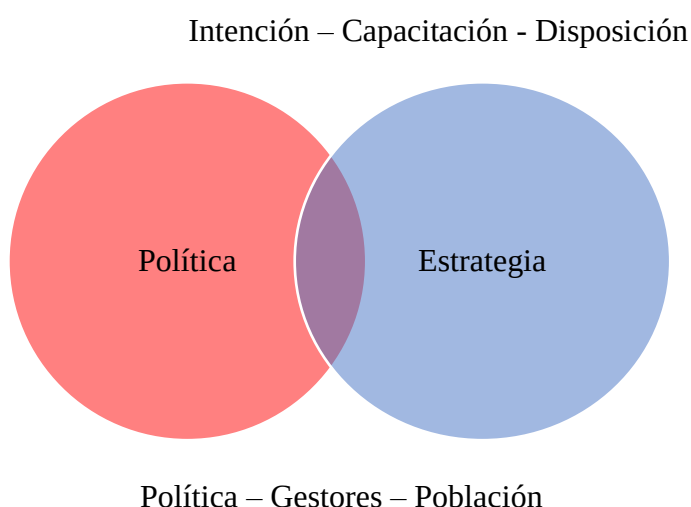
impulsada desde el Estado, quien encapsuló al autodenominado Militarizado Partido Comunista del Perú MPCP (Organización terrorista que se encuentra al servicio del TID, no se entiende ninguna línea dogmática sólida, menos una ideología política) en los inexpugnables territorios del Vizcatán, reduciendo exponencialmente sus zonas de influencia. Sin embargo, en este esfuerzo se observa la limitada participación de los demás sectores del Estado, salvo honrosas excepciones.

Políticas sin Estrategias, son Inútiles

La relación entre la política y la estrategia, es de total dependencia, sin embargo, las dos demandan de la intención, capacitación y disposición de los tomadores de decisiones, de los gestores y de la sociedad. Muchas veces, se toman decisiones sin haber definido previamente una situación final deseada y sin haber estructurado una estrategia integral de solución (Canós, Pons, Valero y Maheut, 2021). Además del cuantioso esfuerzo económico desplegado por el Estado peruano, hay que sumarle la corrupción que esta presente en todos los niveles, que muchas veces, ponen en evidencia las debilidades estructurales de las instituciones; lo que ha generado la inaplicabilidad de los muchos planes aquí experimentados (Villegas, 2017). Es por ello, que la estrategia debe concatenar las propuestas de manera transversal y articulada, para enfrentar y resolver estas problemáticas.

Figura 1

Dependencia mutua para la implementación y articulación



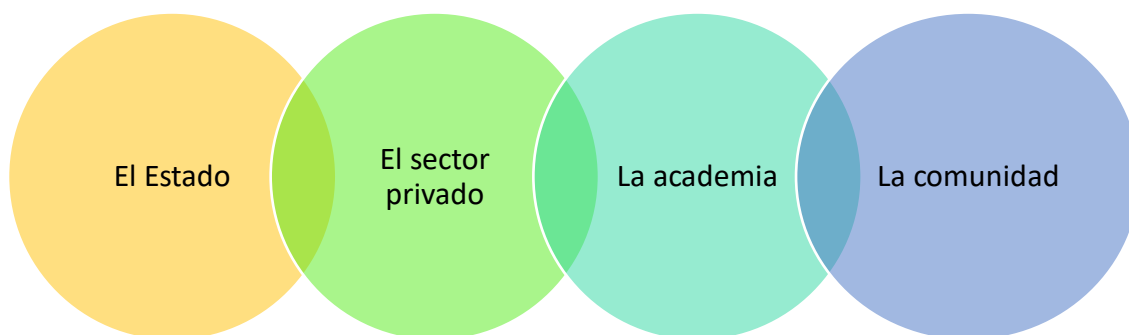
Frente a lo señalado el Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), deberá ejercer una sincera reflexión así como impulsar y materializar las decisiones políticas. Debe fortalecer las capacidades sectoriales, mediante una estrategia para una acción unificada, donde es indispensable y prioritario recuperar la credibilidad del Estado, siendo ella cada vez más cuestionada por la ausencia de un Liderazgo Estratégico enfocado en el cumplimiento de los reales intereses nacionales, para una sincera y profunda transformación del VRAEM. De esta manera, el cambio se puede realizar a través de acciones concretas; ejecutadas por las instituciones desplegadas y motivadas por una dirección, cuya conducción unificada evidencie capacidad para sostener la sinergia multisectorial que ponga en armonía la política con la estrategia.

Solución Política: de la Intención a la Acción

La intención política es una pasión y debe ser sincera, con un empeño muy noble, producto de múltiples motivaciones, indivisibles y reales; sin embargo, para que sea una solución efectiva debe ser concreta, a fin de cerrar las brechas socioeconómicas de los más desposeídos. Por esta razón quienes ejerzan este “Liderazgo”, deberán ser honestamente responsables y enlazar la solución, la intención y la acción por medio de la racionalidad. Las mejores decisiones políticas, son generadas por una conciencia de responsabilidad; motivada por la ética, el desprendimiento y la empatía (Campang, 2018). Por ello, la solución a esta problemática debe ser integral, articulada y transversal, actuando con decisión para implementar políticas mediante una estrategia, la cual aborde el problema en sus verdaderas aristas sociales.

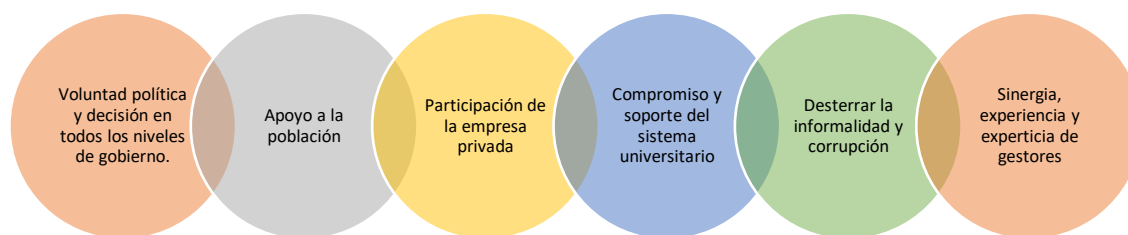
Figura 2

Protagonistas del cambio en el VRAEM



El 13 de enero del 2023, con DS N° 006-2023-PCM, se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada “VRAEM Productivo”, con el objeto de realizar el seguimiento a las actividades de los diversos actores partícipes en el proceso de desarrollo y pacificación en el VRAEM (PDUEP, 2023, 13 de enero). Ante ello el Ejecutivo debe asegurar la jerarquía y autoridad de coordinación permanentes, a fin de efectivizar una debida estrategia multisectorial, analizando las políticas de todas las instituciones del Estado que tienen protagonismo y asegurando la correcta unidad de propósito y articulación de esfuerzos, para promover la reducción de la pobreza (Defensoría del Pueblo, 2022). Asimismo, la Secretaría de Descentralización de la PCM como autoridad técnico-normativa es responsable del desarrollo territorial y debe mapear y asegurar la convocatoria de los profesionales y técnicos más idóneos para la conformación de la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial. Ellos deberán ser gestores con debida experiencia de trabajo en la zona, conocimiento de las diversas problemáticas del interior del VRAEM, habilidades y experticia en liderazgo y planeamiento estratégico y coordinación multisectorial para la generación de una agenda de desarrollo (Resolución de Secretaría de Descentralización N° 0037-2022-PCM/SD). Por ello, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), debería de fortalecer a las entidades públicas que actuarán en el VRAEM, a fin de que estos profesionales y técnicos sean socios estratégicos cercanos a la población.

Asimismo, la comisión en mención, establece en una de sus funciones que está orientada al “seguimiento” a las actividades de los diversos actores que participan en el proceso de desarrollo y pacificación del VRAEM. Sin embargo, lo más relevante y beneficioso debería orientarse al aseguramiento de un “Liderazgo Estratégico para la articulación, conducción y control de los actores multisectoriales”, a fin de lograr fortalecer las competencias que requiere el trabajo en equipo y conquistar los objetivos estratégicos planteados en las diferentes etapas. Siendo prioritario el nombramiento de un Secretario General Multisectorial, con potestades y autoridad jerárquica a nivel ministerial, quien asuma el liderato de los Ejes Estratégicos Unificados.

Figura 3*Condiciones de éxito fundamentales*

El funcionamiento de la Comisión Multisectorial debe financiarse con los debidos presupuestos, de modo que se evite causar trastornos al planeamiento del gasto establecido de los Ministerios involucrados. Esto debido a que, los diferentes sectores tienen sus presupuestos anuales, en la mayoría de los casos programados, así como los proyectados para los próximos tres (03) años, estando ellos comprometidos; por ende, la decisión política debe asegurar su correcto financiamiento, para el mayor impacto en el empleo de estos recursos.

Estrategia Unificada de un Estado Fuerte

El análisis de la realidad permite evidenciar que existen recursos para el desarrollo a través de una íntegra y correcta gestión pública. En principio se deben erradicar algunos factores exógenos que impiden o dificulten este proceso como, lamentablemente la corrupción, lo que permitiría la dinamización de los proyectos de inversión pública; también, proporcionar una eficiente orientación, asignación y programación; asimismo, mostrar capacidad en la ejecución del gasto público; finalmente, los proyectos vinculados a la infraestructura, saneamiento y servicios. Esta suma de elementos deberá ser orientada a la disminución gradual de brechas y la recuperación de la confianza de la población ante la presencia del Estado.

En las regiones y gobiernos locales del VRAEM, se deben generar e impulsar “Mesas de Trabajo Multisectoriales para la Solución de Problemas”, las que deben tener procesos de seguimiento, evaluación, control y contraste entre las políticas generadas en el nivel estratégico y los planes regionales y locales (OEI, s.f.). Asimismo, se impulsarían los cultivos alternativos a la hoja de coca y otros tipos de generación de recursos, enfocándolos al desarrollo económico de los pueblos del sector, así como medir su impacto en todas las actividades de desarrollo

social, económico y cultural (GRADE, 2004). De esta manera, las gestiones deben orientarse a resultados concretos, en el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores del VRAEM. Un segundo aspecto es el vinculado con la gestión pública, que se asocia con su proceso de modernización, es lograr una cultura institucional en que los funcionarios, de todos los niveles, sean capacitados para que los cambios estructurales alcancen la práctica institucional de la meritocracia (Corrales, s.f.). En este sentido, es necesaria la participación de la academia.

Son las casas universitarias (nacionales y privadas) las que, bajo el pilar de la investigación, pueden fomentar espacios asertivos para el desarrollo de la zona del VRAEM; por ende, las carreras relacionadas al campo agroindustrial, forestal, medio ambiente y ecoturismo son esenciales; debiendo buscarse los mecanismos para impulsar que el Servicio Rural Urbano Marginal (SERUMS) pueda contribuir al progreso de estas zonas. Asimismo, son los centros de investigación y las diversas sedes con las que se cuentan, las que permitirían tender puentes entre la administración pública, empresa privada, sociedad civil organizada y comunidades nativas, forjando un solo sentido de desarrollo nacional.

El Cambio de Mentalidad y la Narrativa Social

La investigación sociológica propuesta por Durkheim (2001) en “Las reglas del método sociológico” (1895) han sido fundamentales para entender que conocer un objeto de estudio, como lo es una comunidad o grupo social, requiere del investigador la vivencia en ella una temporada prudencial, solo así podrá identificar cuáles son las estructuras que rigen y emplean en su imaginario para poder convivir. Por ello es prioritario e indispensable realizar un estudio sistémico e integral del factor humano en las diferentes zonas del VRAEM, con el objetivo de conocer las estructuras culturales que rigen sus conductas y costumbres; más aún, si se considera esta área con una fuerte presencia de comunidades nativas (Ashaninkas, Machigüenga, Yanesha, etc), y también una gran cantidad de colonos migrantes de la zona sierra (Huamanga, Huanta, Huancavelica y Huancayo), comerciantes y emprendedores de la capital y otras regiones del país.

Asimismo, Durkheim (2001) explicó: en una sociedad cuando se inicia un proceso de especialización (capacidad o habilidad respecto de un trabajo), este genera un proceso de interdependencia entre los miembros del grupo; ello desencadena una serie de procesos de cohesión que le brindan identidad a dicha sociedad. En este sentido, si se considera el planteamiento de este sociólogo, se puede afirmar la aplicación de este principio a la realidad

del VRAEM. Se podría diseñar un cambio de cultura generacional en la población con la finalidad de poder cambiar su discurso y narrativa social (Suárez, 2006). Un aliado importante para lograr este objetivo será el sector educación, porque como explicó en su momento Weber, los docentes son los transmisores de lo que es y representa el Estado, contribuyendo de esta manera a la recuperación de la identidad e identificación nacional (Cataño, 2004). El sociólogo francés explicaba sobre la dominación cultural, puede tener su origen en cualquiera de los tres factores: legal, tradicional o carismático; se puede construir y apela a situaciones concretas para arraigarse en el imaginario de los individuos (Weber, 1964 como se citó en Cataño, 2004). Para hacerlo efectivo es prioritario la participación de comités de trabajo integrados por antropólogos, psicólogos y sociólogos. Es indispensable ir, quedarse y mimetizarse en el VRAEM para conocer con mayor aproximación la realidad, convivir con los bolsones de pobreza y rodearse de las diversas amenazas. Siendo de esta manera la población nuestro centro de gravedad, y alcanzarlo nos permitirá el logro de todos nuestros objetivos.

Articulación de las Líneas de Esfuerzo Multisectoriales

La conciencia social no solo se queda en el aspecto cognitivo, sino que tiene un vínculo ineludible con la realidad y el ambiente del sujeto; la construcción del puente entre lo cognitivo y lo real le corresponde a la educación (Eduardo, 2022). Por ello las Gerencias Regionales de Educación de las distintas jurisdicciones que conforman el VRAEM, deben generar una “propuesta curricular particular” desarrollada dentro de la asignatura de “Personal Social” y abordar temas para suprimir ciertos conceptos internalizados por los estudiantes, sobre la historia reciente y las economías derivadas del cultivo de la hoja de coca y sus derivados ilegales como medio económico válido. Tales propuestas generarían concientización y juicio de los riesgos y amenazas contemporáneas que afronta nuestro país. Todo ello con el objetivo de ver a la población con una sólida y verdadera conciencia de seguridad nacional, una recuperación de la identidad nacional y restablecimiento de la identificación con las instituciones del Estado. De este modo se evita, en todo momento, entrar en contradicciones; las cuales generarían ideas extremistas en amenaza del sistema democrático y el orden interno. Como explicó el sociólogo Emile Durkheim, “la división del trabajo consiste en la distribución de las funciones, actividades o labores entre los integrantes de una colectividad...” (como se citó en Mendiola y Pérez, 2007, p.114), este es el eje de todas las dinámicas sociales. De este modo se lograría aportar al cambio de la narrativa social y discurso de las generaciones más jóvenes, especialmente los niños.

Por otro lado, es necesario la intervención de diversos sectores como piezas importantes de cambio en el VRAEM. Se debe incentivar al despliegue de campañas de sensibilización y estrategias de motivación a sus profesionales y gestores públicos, de este modo se sientan comprometidos para el logro final deseado. Se busca así cambiar el paradigma de la Gestión Pública, por la “Nueva Gestión Pública”; visto en un nuevo enfoque de eficiencia y eficacia, a fin de minimizar las amenazas que pueden comprometer al desarrollo nacional local, como internacional (Rosas, 2021). En este sentido, a través del Sistema Nacional de Control, se lograría erradicar la corrupción demostrada en diversas administraciones locales y regionales de la zona. Sería posible también el buen manejo de presupuestos, canon y licitaciones; coadyuvando al restablecimiento de la vocación política de nuestras autoridades. De este modo fortalecer los conceptos de vocación de servicio y conciencia cívica en la población. Desnaturalizando los ilícitos y valorando la intención del ciudadano virtuoso, fin de la sociedad; dicho de otro modo, una nueva lectura de la realidad.

Una de las mayores dificultades es la dispersión de la población, esto dificulta al Estado llegar de manera efectiva a las comunidades. Para contrarrestar esta situación es necesario que el sector Vivienda y Construcción culminen el proceso de formalización de predios y terrenos, lo cual permitirá llevar un registro y mapeo de los propietarios y las actividades agrícolas a las que se dedican. Asimismo, los pobladores tendrán la opción de acceder a préstamos bancarios e iniciar el desarrollo de proyectos de vivienda (techo propio) e invertir en negocios que les den una opción de sustento (Esquivel, 2010). Así, se podrán aprovechar las bondades y potencialidades del VRAEM de manera positiva para la nación. Por otro lado, el análisis de los índices de estudio manufactureros ha permitido identificar que los sectores con informalidad son coincidentemente los sectores donde hay más pobreza (INEI, 2020). Por tanto, al atacar la informalidad se atacaría dicha problemática y de esta manera la impunidad de las prácticas ilícitas sería erradicada y se concretizaría el logro de una verdadera justicia.

Generar un desarrollo real y sostenido requiere de la preservación de recursos, ecosistema y una preocupación por las comunidades originarias. En este aspecto, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo deben buscar rutas de desarrollo productivo, propiciando economías que generen riqueza social (PDUEP, 2023, 14 febrero). Por un lado, el VRAEM cuenta con una gran variedad de comunidades originarias, se calculan más de 100, como los Ashánincas, los Nomatsiguenga, los Machiguengas, entre otros; siendo una particularidad multicultural que pocos países del mundo poseen. Habría un eficiente desarrollo, si se maneja adecuadamente el tema de turismo, se ofrecerían rutas y experiencias de ecoturismo o turismo

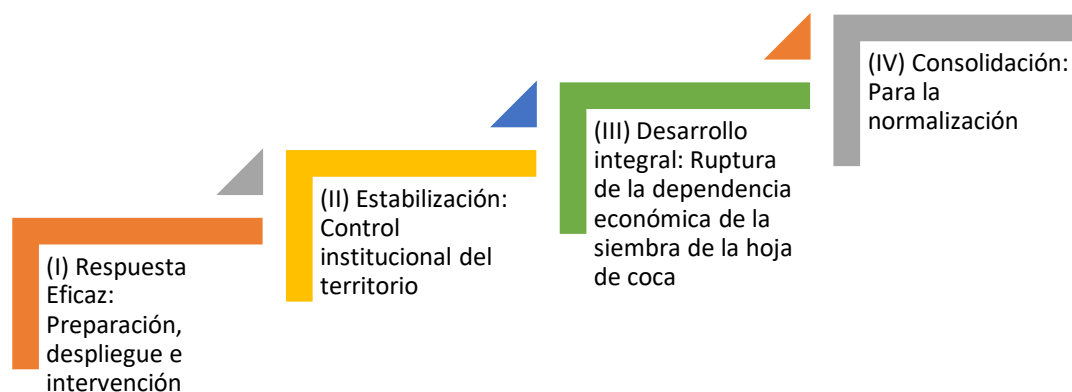
sostenible (Midis, 2013). Por otro lado, es fundamental capacitar a la población para lograr una generación de emprendedores que puedan consolidarse en MYPES, las que estarían enfocadas en el turismo vivencial (Bermúdez, 2015). Entonces, se debe fomentar las iniciativas empresariales de desarrollo de ecoturístico integral, mediante incentivos tributarios (Cepal, 2019), lo que podría realizarse en trabajo organizado con el Ministerio de la Producción, a fin de promover el emprendimiento articulado a mercados internacionales. Así se industrializaría la hoja de coca, canalizándola para la venta en harina de coca; cacao; café; frutas exóticas; entre otros recursos de la zona. Finalmente, el sector Agrario debe ser provisto de tecnología y capital adecuado suficiente para generar trabajo, ambos aspectos fortalecerían las prácticas de sembrío de cultivos alternativos que son requeridos en el extranjero (Devida, 2016). Cabe indicar la interconexión nacional e internacional requieren de una infraestructura vial y aeroportuaria, son fundamentales y deben complementar este ansiado progreso agrario.

Propuesta para el Planeamiento Estratégico Multisectorial para el Desarrollo del VRAEM

La propuesta a presentar cuenta con una estructura de orientación multisectorial y con una dirección unificada. El Estado debe tener capacidad para implementar la labor de equipos técnicos de planeamiento y presupuesto; los primeros deberán enfocarse en el trabajo tecnocrático (implementación para el cierre de brechas), en concordancia con los segundos, mediante el soporte financiero viabilizarán las acciones operativas. Las fases o etapas que se consideran adecuadas para su logro se presentan en la Figura 4.

Figura 4

Fases de la respuesta multisectorial de las instituciones del Estado



Para ello y aunque se sabe que la decisión política está en el gobierno central, los gobiernos regionales y locales deben evidenciar un decisivo compromiso para el cumplimiento de la propuesta en cada una de sus etapas. Este análisis propone cuatro instituciones sociales (el Estado, empresariado, academia y población) (Durkheim, 2001); deben concertar para cumplir con la verdadera capitalización del VRAEM.

El objetivo será fomentar trabajo y dominio tecnológico con producción e inversiones en busca de ingresos sostenibles, ello cambiará la narrativa social y desnaturalizará la práctica de los ilícitos de esta zona. En principio se requiere que el Estado se comprometa con facilitar los medios (terrenos y facilidades) al sistema universitario nacional (estatal y privado), a fin de aperturar centros de investigación, desarrollo e innovación con la intención de promover la tecnificación y contribuir al proceso de mejoramiento de la calidad de vida (Mendoza y Leyva, 2017 y OTAN, 2020). Todo ello aunado a los esfuerzos del empresariado privado nacional y extranjero, quienes serán los focos de desarrollo para el despegue industrial-exportador de los recursos que aquí se poseen y a quienes se les debe proporcionar las mejores condiciones y facilidades para que se sientan en confianza de ingresar a esta zona (Clapham, 2016). Así, mediante proyectos de desarrollo sostenible correctamente implementados, se brindará el apoyo necesario a las diversas poblaciones desde los diferentes niveles de gobernabilidad para que la identidad nacional se consolide y con ello el respeto al orden jurídico establecido.

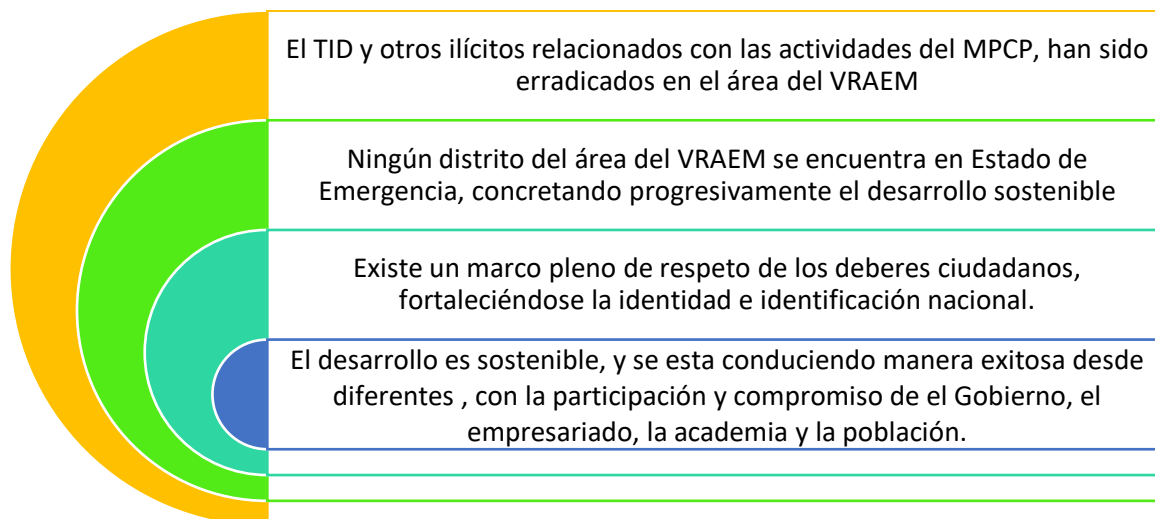
La Estabilidad, el Enfoque Multidimensional de la Seguridad y el Desarrollo

La Seguridad Nacional debe ser un fin esencial del Estado, por ende, no se puede emprender un proceso de desarrollo sin antes asegurar la estabilidad que proporciona la seguridad en el convulsionado VRAEM. Por ello el Estado peruano debe replantear sus estrategias en la lucha contra el TID y todos sus delitos conexos (International Institute for Strategic Studies, 2021). En este sentido se han identificado tres acciones decisivas para concretar dicho objetivo: (1) Levantar las restricciones internacionales existentes y recuperar la capacidad de realizar interdicciones aéreas dentro de nuestro territorio nacional; es decir, demostrar la capacidad y el esfuerzo diplomático del sector Relaciones Exteriores (amalgamando los esfuerzos del sector Interior y Defensa) para actuar en el plano estratégico, operativo y logístico y para fusionarse en un real esfuerzo multinacional contra el TID. Así se podrá cambiar la posición de inacción que colisiona con el principio de soberanía nacional que todos los Estados deben preservar; (2) Explotación e impulso a la Inteligencia Financiera, entiéndase por ello que el Ministerio de Justicia, Ministerio Público y Sistema Nacional de Control deben explotar las capacidades de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), a fin de

que coadyuven esfuerzos sinérgicos en la fractura del lavado de activos y financiamiento al terrorismo; (3) Implementar el sistema de IVR, de esta manera la obtención de sistemas de alerta temprana (radares), tecnologías de rastreo y control satelital, aunados a la intensificación del sistema de recompensas podrán garantizar la correcta ejecución de operaciones militares de carácter quirúrgico con efectos estratégicos, en contra del narcotráfico y sus aliados.

Figura 5

Situación final deseada



Paralelamente, a la realización de estas acciones decisivas, las fuerzas del orden deben desarticular la organización y estructura de los delinquentes terroristas del MPCP. Para este cometido, es prioritario tener en consideración dos puntos decisivos: (1) La labor de la inteligencia humana: Que es uno de los principales requerimientos para la correcta precisión de las operaciones tácticas, debiendo ser estas, intensas y permanentes, las que, les causaran una parálisis y fractura estratégica; (2) Iniciar el proceso de conjunción de las Bases Contrterroristas (BBCCTT), con Bases de Desarrollo Nacional, debiendo ser estas, parte de las plataformas itinerantes multisectoriales, en donde tengan presencia permanente las instituciones más representativas del Estado, acercando de esta manera sus servicios públicos a las zonas más alejadas del VRAEM.

Conclusiones

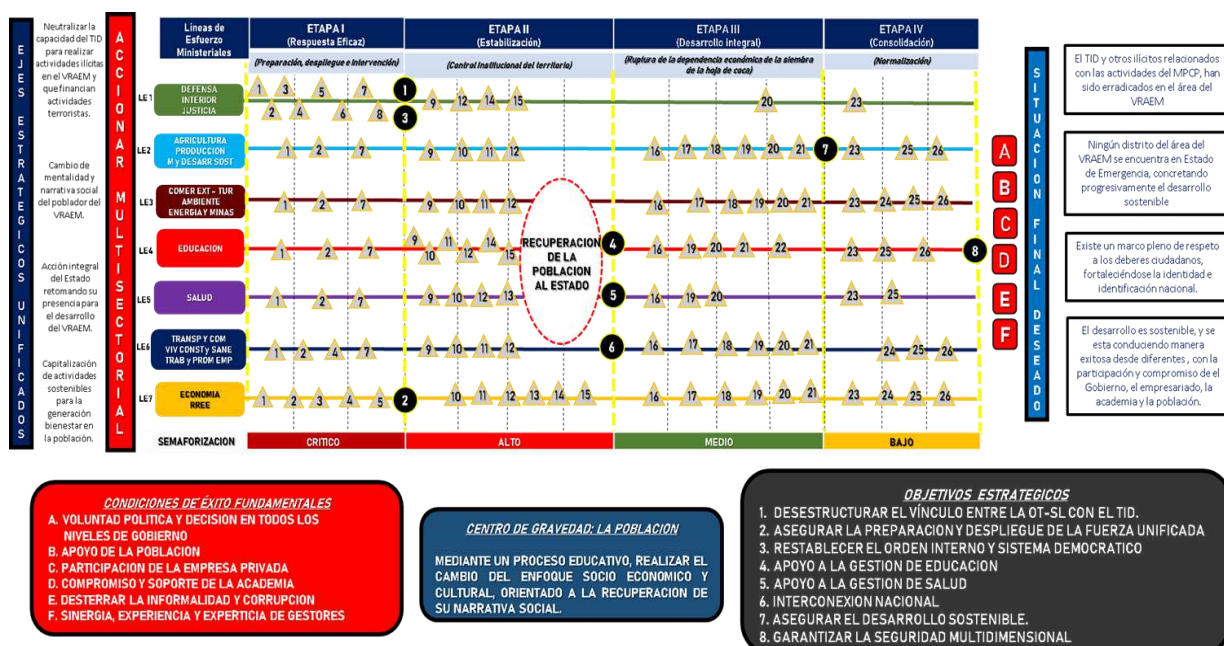
La propuesta de atención a la problemática del VRAEM requiere de una respuesta multisectorial de las instituciones del Estado, la que deberá desarrollarse en cuatro fases que tienen por objetivo principal garantizar la seguridad multidimensional a la población. Para lograrlo se requiere que los ejes estratégicos unificados (Neutralizar la capacidad del TID para realizar actividades ilícitas y que financian actividades terroristas - Cambio de mentalidad y

narrativa social del poblador - Acción integral del Estado retomando su presencia para el desarrollo y capitalización de actividades sostenibles para la generación y bienestar en la población del VRAEM), sean realizados en sinergia multisectorial de manera cabal y progresiva por todas las instituciones responsables. La aplicación de esta propuesta permitirá alcanzar la situación final deseada que involucra erradicar todo tipo de amenazas a la seguridad nacional, el ansiado desarrollo sostenible y capitalización del VRAEM y la consolidación de las relaciones poblador-Estado, contando con un marco pleno de empatía y de irrestricto respeto a los derechos fundamentales.

El CEPLAN debe tomar como prioridad nacional la mitigación de la problemática del VRAEM, ejerciendo un riguroso seguimiento y evaluación en la implementación de las políticas y planes multisectoriales que aseguren la ruta para el cambio y el desarrollo que requiere esta zona. Por ello, es importante la sociabilización del PEDN al 2050, y ello debe ser mantenido en el tiempo, enrumbando a todos los actores políticos, instituciones públicas y privadas, comunidad educativa y sociedad en la misma visión y compromiso para la consecución de los objetivos nacionales, los cuales deben mantenerse incluso a cualquier cambio de gobierno.

Figura 6

Estrategia de enfoque multisectorial para la recuperación del VRAEM



Agradecimientos y Reconocimientos

El autor desea expresar su profunda gratitud y respeto a nuestras tropas del servicio militar voluntario, en la noble misión de servir al país; arriesgando su vida en la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas en los Valles de los Ríos Apurímac Ene y Mantaro; por su valentía, entrega y dedicación en situaciones extremadamente difíciles. Su labor es fundamental para proteger a la población y garantizar un futuro de paz y desarrollo para todos.

Este aporte se genera a partir de la investigación “*VRAEM, el narcotráfico una amenaza naturalizada*” y espera sea una pequeña contribución para los funcionarios y gestores públicos que trabajan por el desarrollo del VRAEM; su labor como agentes de cambio y transformación es vital para la correcta implementación de los proyectos y programas que buscan solucionar los problemas estructurales que aquejan a la población. Se espera que este trabajo brinde herramientas valiosas para la toma de decisiones e inspire a seguir trabajando por el desarrollo sostenible e inclusivo de la región y del país en su conjunto.

Referencias

- Bermúdez, L. (2015). Capacitación: Una herramienta de fortalecimiento de las PYMES InterSedes: *Revista de las Sedes Regionales*, XVI (33), pp. 1-25. <https://www.redalyc.org/pdf/666/66638602001.pdf>
- Campang, E. (2018). *Conciencia social y moral*. Universidad de Cádiz. <http://repositorio.uca.edu.sv/jspui/bitstream/11674/1070/1/RCE2018%20Ene-Jun%20H.%20Conciencia%20social%20y%20moral.pdf>
- Canos, L., Pons, C., Valero, M. & Maheut, J. (2021). *Toma de decisiones en la empresa: proceso y clasificación*. Universidad Politécnica de Valencia. <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/16502/TomaDecisiones.pdf>
- Cataño, G. (2004). *Max Weber y la Educación*. Espacio Abierto, 13 (3), julio-septiembre, pp. 395 – 404. <https://www.redalyc.org/pdf/122/12213303.pdf>
- Clapham, C. (2016). *Human rights obligations of non-state actors*. Oxford University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44787/1/S1900605_es.pdf

- Congreso de la República. (2021). *Comisión Especial Multipartidaria a Favor de los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro-VRAEM*. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Informes/Comisiones_Especiales/OFICIO-0324-2020-2021-CEM-VRAEM-PRO-CR-2.pdf
- Corrales, A. (s.f.). *La Nueva Gestión Pública*. Universidad continental. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/estos-son-los-5-cambios-que-propone-la-nueva-gestion-publica>
- Decreto Supremo N° 006-2023-PCM. (2023, 13 de enero). *Crean la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada “VRAEM Productivo”*. Página Web Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/3839551-0006-2023-pcm>
- Defensoría del Pueblo. (2022). *Abordaje de la lucha contra la corrupción en el VRAEM: Análisis de los instrumentos de política pública y de la gestión regional del VRAEM*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/08/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-Abordaje-de-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-en-el-Vraem.pdf>
- Devida. (2018). *Perú, monitoreo de cultivos de coca 2015*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_monitoreo_coca_2016.pdf
- Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. https://sociologiac.net/biblio/Durkheim_las-reglas-metodo-sociologico.pdf
- Eduardo, M. (2022). Los intereses nacionales, la integridad del Estado y las Fuerzas Armadas. *Revista Cuadernos De Trabajo*, (20). <https://doi.org/10.58211/cdt.vi20.26>
- Esquivel, C. (2010). *Cofopri ¿Organismo diseñado para mejorar el bienestar de las personas? (tesis de maestría)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2842/1/TFLACSO-2010CAEO.pdf>
- Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). (2004). *Estudio en Profundidad sobre los impactos de los Proyectos de Desarrollo Alternativo en la Cuenca del Aguaytía*. <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/Informeproy234.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). Producción y empleo informal en el Perú, cuenta satélite de la Economía Informal 2007-2009. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/libro.pdf
- International Institute for Strategic Studies. (2021). *The military balance*. Routledge.
- Mendoza, W. & Leyva, J. (2017). *La economía del VRAEM diagnóstico y opciones de política*. CIES y USAID. <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/WM-JL-VRAEM-VFF-abril-20171.pdf>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (2013). *Informe final comisión quipu para el VRAEM*. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/informe-final-comisi%C3%B3n-quipu-para-el-vraem>
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). (s.f). *Mesa Multidisciplinaria y Multisectorial de Educación y Trabajo*. <https://oei.int/downloads/blobs/eyJfcmlFpbHMiOmsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBaG80IiwZlXhwIjpudWxsLjJwdXliOiJibG9iX2lkIn19--087050798950bcb1a1089b00ba283160d3a51a76/Mesa%20de%20Educaci%C3%B3n%20y%20Trabajo.pdf>
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (2020). *NATO's role in defence and security*. https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano (PDUEP). (2023, 14 de febrero). *Mincetur: el turismo genera valores y desarrollo local, regional y nacional* [Nota de Prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/700010-mincetur-el-turismo-genera-valores-y-desarrollo-local-regional-y-nacional>
- Resolución de Secretaría de Descentralización N° 0037-2022-PCM/SD. (2022, 19 de octubre). de la Subsecretaría de Articulación Regional y Local. <https://actualidadpenal.pe/norma/resolucion-de-secretaria-de-descentralizacion-0037-2022-pcm-sd/9da6327d-6a18-4efd-9b2d-9225195399eb>
- Rosas, J. (2021). *La nueva gestión pública: reflexiones generales sobre la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú 2013-2021* (tesis de maestría). Barcelona School of Management. <https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/3132940/1/RosasGameroJD.pdf>

Suárez, Hugo José. (2006). Producción y transformación cultural. *Sociológica (México)*, 21(61), 235-256. Recuperado en 13 de marzo de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732006000200235&lng=es&tlng=es.

Villegas, M. (2017). Corrupción y criminalidad organizada. Aproximaciones al terrorismo, contraterrorismo y tráfico de armas. *Revista de Estudios de la Justicia*, (28), pp.51-76. https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20200108_01.pdf

LA OTRA PANDEMIA EN EL PERÚ: LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN LA DEMOCRACIA

THE OTHER PANDEMIC IN PERU: CORRUPTION AND ITS IMPACT ON DEMOCRACY

PP 118-151

Pedro Rómulo Buleje Buleje

Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado

pedrobulejeb@yahoo.es

ORCID: <https://0009-0009-8211-8873>

Doctor en Políticas Públicas y Gestión del Estado (CAEN-EPG). Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública (PUCP). Maestría en Educación con mención en Docencia e Investigación en Educación Superior (UPCH). General de Brigada EP (r). Actualmente se desempeña como docente en el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado, Lima – Perú.

Recibido: 31 Mar 23

Aceptado: 04 May 23

Publicado: 17 Jun 23

Resumen

La corrupción debilita la institucionalidad y con ello, no solo favorece el desorden social y erosiona la confianza pública, sino que también limita el desarrollo nacional y socava los pilares de la democracia. En el presente siglo, el Perú ha sido escenario de diversos casos de corrupción que han involucrado a diversas autoridades políticas, judiciales, militares y policiales, así como a la clase empresarial. Desde una perspectiva sistémica, el impacto de la corrupción en el sistema político democrático se puede modelar a partir de un proceso iterativo de ciertos componentes clave interrelacionados e inherentes a la democracia: la institucionalidad, la gobernabilidad y las políticas públicas entendidas como mecanismos que disponen los gobiernos para lograr el desarrollo nacional. La valoración de dichos componentes clave, a través de instrumentos

cualitativos validados internacionalmente, nos ha permitido corroborar que la corrupción en el Perú sigue siendo el principal factor que ha generado la decadencia de dichos componentes obstaculizando así el desarrollo nacional, alentando con ello una crisis sistémica y el cuestionamiento de la democracia.

Palabras clave: corrupción, institucionalidad, gobernabilidad, políticas públicas, democracia

Abstract

Corruption weakens institutions, and with this, it not only favors social disorder and erodes public trust, but also limits national development and undermines the pillars of democracy. In this century, Peru has been the scene of various cases of corruption that have involved certain political, judicial, military and police authorities, as well as the business class. From a systemic perspective, the impact of corruption on the democratic political system can be modeled from an iterative process of certain interrelated key components inherent to democracy: institutionalism, governance, and public policies understood as mechanisms that available to governments to achieve national development. The assessment of these key components, through internationally validated qualitative instruments, has allowed us to corroborate that corruption in Peru continues to be the main factor that has generated the decline of these components, thus hindering national development, thereby encouraging a systemic crisis and the questioning of democracy.

Keywords: corruption, institutionalism, governability, public policies, democracy

Marco Teórico-Conceptual

Según la Real Academia Española (2023), la corrupción alude esencialmente al deterioro de los valores, usos o costumbres; y dentro de las organizaciones, se manifiesta en las prácticas para utilizar ilícitamente las funciones en provecho de sus gestores. En efecto, desde la perspectiva política, la corrupción se refiere al abuso del poder político para hacer un mal uso de los recursos priorizando intereses personales.

Sobre el origen de la corrupción se puede afirmar que esta data desde los albores de la civilización, pero desde una perspectiva historiográfica, el primer acto de corrupción documentado a manera de ensayo ocurrió en Sumeria (3000-2350 a.C.), considerada la cultura más antigua; según el relato evocado por Zavala (2013), dicho acto de corrupción se da cuando un estudiante al retornar a casa cuenta a sus padres que un maestro le había reclamado y dado unos latigazos, lo cual era una costumbre de la época, por algunas faltas, impuntualidad y mala escritura. Ante tal hecho, los padres deciden invitar al maestro a comer. El maestro al aceptar la invitación y llegar a casa de su alumno, fue sentado en el lugar de honor, le invitaron vino y como regalo fue vestido con un traje nuevo y le colocaron un anillo de oro. Luego de todo ello, el maestro se dirigió a su alumno, diciéndole: “Puesto que no has desdeñado mis palabras...Te deseo mucho éxito...Has cumplido bien con tus obligaciones escolares y te has transformado en un hombre de bien” (Zavala, 2013, p. 24).

Asimismo, conviene remarcar que, en la antigüedad, filósofos como Sócrates, Platón, Aristóteles, Isócrates, Pitágoras, Tales de Mileto, entre otros, coincidieron en que cada especie o tipo de gobierno alimenta o genera dentro de sí, ciertos vicios que le son naturales o congénitos y que finalmente son la causa de su propia ruina o autodestrucción. Solo de esta forma se logra entender entonces cómo surge y degenera la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia, conocida también como gobierno de las masas o muchedumbres. Siguiendo el mismo razonamiento podemos afirmar que en todas las deformaciones inherentes a los diversos tipos de gobierno, subyace uno de sus principales vicios congénitos: la corrupción.

En este marco de ideas, la Constitución Política de 1993 en su artículo 43° establece que el Perú es una República democrática organizada según el principio de separación de poderes. Dicha forma de gobierno atraviesa actualmente una profunda crisis no solo en el país, sino que hablamos de un fenómeno global debido mayormente a la existencia de “...instituciones ineficientes para canalizar las demandas ciudadanas, contexto económico de bajo crecimiento o estancamiento, empeoramiento de los equilibrios sociales y entorno internacional donde los regímenes o liderazgos autoritarios ganan terreno.” (Malamud y Nuñez, 2021, p. 1).

Haciendo referencia a la crisis de la democracia, Bobbio (1996), en su justificada preocupación acerca del futuro de la democracia destaca que: “(...) la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia.” (p. 189), adoptando la misma postura política de Aristóteles quién argumentó sobre la primacía del gobierno de las leyes al dar respuesta a un dilema que hasta hoy cautiva a los teóricos: “¿Cuál es el mejor gobierno, el de las leyes o el de los hombres?”; ya que, según Aristóteles: “(...) la ley no tiene pasiones, cosa que necesariamente se encuentra en cualquier alma humana.” citado por Bobbio (1996, pp. 167-168). Esta misma postura sobre el mejor gobierno y las responsabilidades que asumen los gobernantes es complementada por Aguilar (2016, p. 25) en los siguientes términos: “Sin el gobierno de leyes que garantiza el núcleo fundamental de la sociedad, son insuficientes los otros instrumentos directivos del gobierno, las políticas públicas, los servicios públicos, los programas de subsidios, las reformas para facilitar el crecimiento económico o consolidarlo”.

Siguiendo con el análisis de la democracia como forma de gobierno, el primer factor o componente clave que determina la calidad de la democracia es *la institucionalidad*, que se puede entender como una propiedad atribuible a las instituciones y que implica más de lo atribuido a las propias organizaciones y entidades, ya que, incluye el conjunto de leyes, normas formales e informales (tradiciones, costumbres, reglas, cultura, ideologías, intereses, etc.), que no solo gobiernan las interacciones y comportamientos de los actores y organizaciones proporcionándoles un marco estable y predecible, sino que también estructuran, enmarcan y moldean las políticas públicas (Lascoumes y Le Gales, 2004). En otras palabras, la institucionalidad comprende las *reglas de juego* de una sociedad democrática. Bajo esta perspectiva, las instituciones son, en definitiva, política, puesto que no solo distribuyen discrecionalidad, sino que además crean espacios de decisión. De lo expresado hasta aquí, se puede aseverar entonces qué en un sistema democrático, la institucionalidad constituye el pilar fundamental de su existencia, fortalecimiento y desarrollo.

Ahora bien, Antonio Camou (2013, p. 22), partiendo de la premisa de que todo sistema político implica necesariamente a la sociedad como beneficiaria o perjudicada de la acción o inacción gubernamental a través de sus políticas públicas, propone conceptualizar el segundo factor clave que determina la calidad de la democracia: *la gobernabilidad* como un “(...) estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental”. Como es evidente, esta idea, a diferencia de otras, hace énfasis en las capacidades gubernamentales que impactan en la calidad de vida de los ciudadanos, teniendo como principal

herramienta gubernamental de transformación social al tercer factor clave que determina la calidad del sistema democrático: *las políticas públicas*, cuya tarea se centra precisamente en cómo lograr el desarrollo nacional a partir de la implementación de una visión de país.

La interrelación entre la gobernabilidad y la producción de políticas públicas dentro del proceso iterativo de los factores clave inherentes a la democracia que determinan la calidad del sistema democrático, se advierte a partir del enfoque del Banco Mundial que se publica en su portal web (2023), en los siguientes términos:

Definimos buena gobernabilidad como las instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo. Esto incluye (i) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y remplazados, (ii) la capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, y (iii) el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos.

En esa misma línea de análisis, Jiménez y Ramírez (2008), concluyen que “...el núcleo esencial del concepto de gobernabilidad, hace referencia a la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas, a la tensión entre demandas sociales y las respuestas públicas; esto es, entre las necesidades y las capacidades.”, lo que nos confirma una lógica insumo-producto en la relación gobernabilidad-políticas públicas, ya que, en América Latina y el Perú en particular se tiene una mirada centrada en que desde la gobernabilidad se discute la efectividad de la acción pública. De este modo, “...la gobernabilidad estaría condicionada por los patrones existentes de interacción (instituciones) y las oportunidades de concreción de políticas que esas reglas o patrones posibilitan.” (Jiménez y Ramírez, 2008, p. 127)

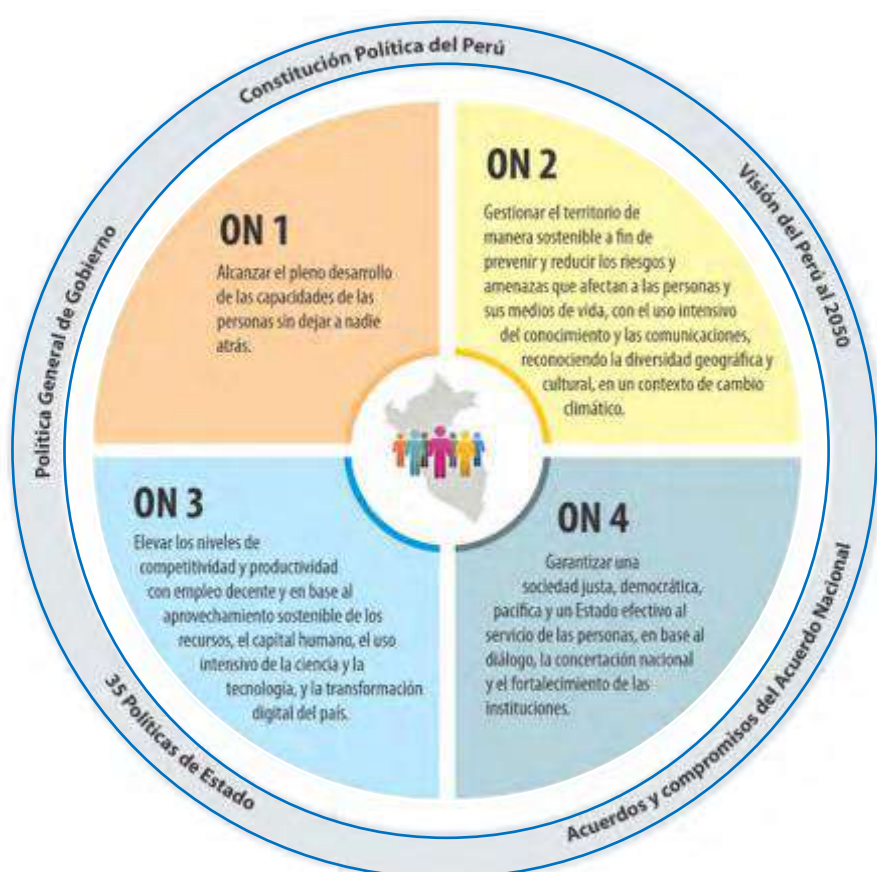
En ese marco referencial, la PCM (2020), define a las políticas públicas como “...las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines.” Asimismo es pertinente destacar la importancia del rol de una administración pública profesional, meritocrática y comprometida que será responsable de la implementación de las políticas públicas en el marco de una política nacional de modernización de la gestión pública al 2030, con una visión de la provisión de servicios del Estado bajo un enfoque de demanda; es decir, centrada en el ciudadano y sustentada en el paradigma de la nueva

gobernanza pública que parte de la premisa de asignar un rol más activo a las personas como parte de la solución de los problemas públicos y la co-creación de políticas públicas.

En relación a lo anteriormente descrito, el Perú en el 2021 culminó el proceso de construcción de su visión al 2050 que ha sido plasmada en el plan estratégico de desarrollo nacional al 2050 (PEDN al 2050) aprobado con DS N° 095-2022-PCM del 28 de julio 2022, el cual establece 4 objetivos nacionales estructurados bajo un enfoque sistémico y centrados en las personas que se constituyen en los faros y desafíos para la administración pública, ya que, sirven de guía para que el Estado oriente sus políticas a la solución de los problemas públicos más importantes, tal como se puede ver en la Figura 1.

Figura 1

Enfoque sistémico de los objetivos nacionales establecidos en el PEDN al 2050



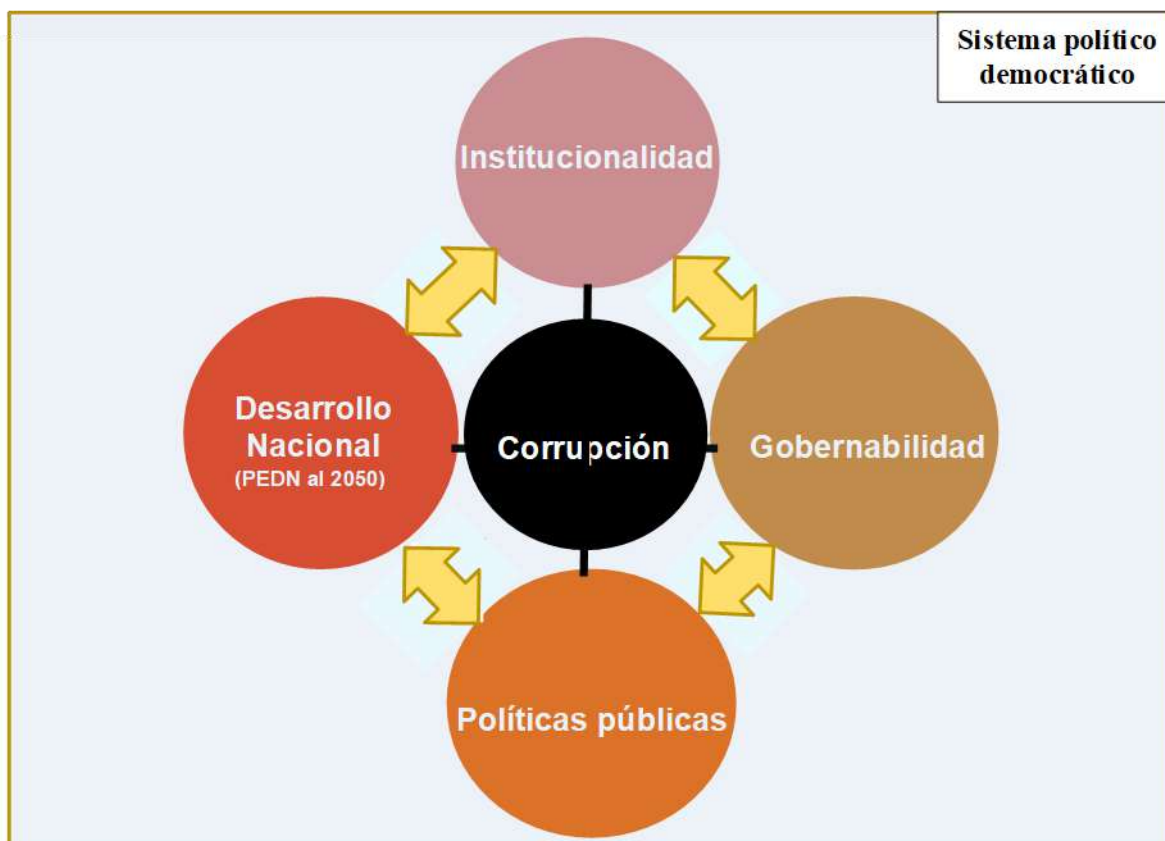
Nota. Adaptado de *Enfoque sistémico de los Objetivos Nacionales*, de CEPLAN, 2022, DS N° 095-2022-PCM, del 28 de julio 2022.

Recapitulando lo descrito, la observación empírica en torno a las crisis que viven actualmente las democracias modernas, así como las ideas y diversas posturas contemporáneas, nos permite concluir que en todo sistema político adonde confluyen los actores políticos y los elementos del sistema social, se da una relación significativa que configura un proceso iterativo entre ciertos componentes o factores clave interrelacionados y estrechamente vinculados a la calidad de la democracia: institucionalidad, gobernabilidad, y políticas públicas entendidas como mecanismos o instrumentos que disponen los gobiernos para transformar la realidad y alcanzar el bienestar social. Cabe hacer mención en este colofón el resultado del informe presentado a la *Comisión Trilateral* por Huntington, Watanuki y Crozier (1975) en el cual advierten que la democracia está en crisis y esta crisis es una crisis de gobernabilidad, en otras palabras, "...el centro del problema es el gobierno, su competencia y capacidad; la democracia en cuanto tal es un aspecto secundario, un telón de fondo que se toma por supuesto." (Jiménez y Ramírez, 2008, p. 109).

Dichos factores clave que determinan la calidad del sistema democrático implican la acción conjunta del gobierno y la sociedad como destinataria del bien común, fin supremo del Estado. Asimismo, la relación significativa recíproca entre los componentes o factores clave del proceso iterativo que determinan la calidad de la democracia, se puede modelar a través de un círculo que puede tornarse virtuoso o vicioso según la existencia de altos o bajos niveles de corrupción como variable independiente en el sistema político democrático, entendido este como el subsistema referido a la organización política de una sociedad, tal como se muestra en la Figura 2.

Figura 2

Modelo circular del proceso iterativo de los factores clave que determinan la calidad del sistema democrático



El material de investigación y el método usado en la elaboración del presente artículo corresponden a los de un análisis cualitativo, ya que se pretende observar cualitativamente y determinar el impacto de la corrupción en los componentes o factores clave del sistema democrático en el marco de serios cuestionamientos provenientes particularmente de sectores de la izquierda radical. Dicho método permitirá aproximarnos a la realidad investigada a partir de ciertas teorías que contribuyen a la interpretación de la realidad concreta percibiéndola como un texto que se pone en contexto, para comprender los alcances, las perspectivas y desafíos que enfrenta el sistema democrático, en cuanto a las relaciones sistémicas y causales de sus factores clave determinantes estrechamente vinculados a la calidad de la democracia: la institucionalidad, la gobernabilidad, las políticas públicas como mecanismos a disposición de los gobiernos para lograr el desarrollo nacional. Asimismo, el diseño de la investigación realizada, es de corte documental mediante el análisis de fuentes primarias y secundarias nacionales e internacionales, tales como: textos, Artículos científicos, trabajos de investigación, informes técnicos, registros estadísticos de organizaciones internacionales acreditadas y bases de datos oficiales.

Sinopsis Histórica de la Corrupción

En el presente siglo, la tesis central de la prolífica obra de Alfonso Quiroz (2013) cobra una particular relevancia, por tratarse del estudio más documentado, minucioso y sistemático existente sobre la corrupción en el Perú cuyos efectos desde una perspectiva histórica han sido recurrentes y cíclicos determinando altísimos costos económicos e institucionales para el país. Por tal razón, el prolijo trabajo de Quiroz constituye un buen referente no solo para comprender el pasado sino también para entender el presente y proyectar el futuro, ya que, como resultado de su extensa investigación sobre el mal uso de fondos públicos, el referido autor concluyó que: “(...) en el Perú, la corrupción no era algo esporádico sino, más bien, un elemento sistémico, enraizado en estructuras centrales de la sociedad.” Asimismo, el autor logró establecer y caracterizar hasta 7 ciclos clave de la corrupción los cuales abarcan desde el periodo colonial hasta el año 2000. Dichos ciclos se describen sintéticamente en la Figura 3.

Figura 3

Ciclos clave de la corrupción en el Perú, 1750-2000

CICLO	PERIODO	DESCRIPCIÓN
1	1750-1820	El fracaso de las reformas coloniales. Las raíces coloniales de la corrupción administrativa sistemática de las patrimoniales cortes virreinales.
2	1821-1859	Cimientos socavados de la temprana República. El legado de la corrupción colonial bajo las nuevas condiciones institucionales posteriores a la independencia.
3	1860-1883	El sinuoso camino al desastre. El impacto que la corrupción tuvo sobre unas fallidas políticas financieras y comerciales que derrocharon las oportunidades económicas de la madura edad del guano incubando la inconsciencia ante los peligros de la desastrosa guerra que se venía avizorando.
4	1884-1930	La modernización y sus secuaces. La modernización parcial. El torcido renacer del Estado y los militares después de la Guerra del Pacífico. El surgimiento de Leguía y su control despótico mediante múltiples medios corruptos
5	1931-1962	Dictadores venales y pactos secretos. La turbia situación política y económica surgida a partir de las crisis de comienzos de la década de 1930.
6	1963-1989	Asaltos a la democracia. El fracaso de los débiles gobiernos democráticos, acosados por escándalos de corrupción y que fueron incapaces de contener el creciente poder militarista políticamente motivado, acusador y beneficiario de la corrupción.
7	1990-2000	Conspiraciones corruptas. La compleja conspiración corrupta del régimen de Fujimori-Montesinos, que dilapidó las oportunidades de las reformas liberales y la privatización, y contribuyó a efectuar un giro importante en la forma en que los peruanos ven la corrupción y su legado.

Nota. Adaptado de *Historia de la corrupción en el Perú*, por Alfonso W. Quiroz, 2013.

La extensa investigación desarrollada por Quiroz (2013), evidencia que el costo económico promedio anual estimado de la corrupción en el periodo analizado (1820-2000) fue alrededor del 30 y 40 % del gasto presupuestal y entre el 3 y 4% del PBI. Esto significa que si tomamos en cuenta que para lograr el crecimiento sostenido, el país requiere crecer anualmente no menos del 5% del PBI, según Quiroz “(...) el Perú perdió o distribuyó mal el equivalente de aproximadamente el 40 a 50% de sus posibilidades de desarrollo.” (p. 554).

De manera similar, Shack et al. (2020, p. 7), en su publicación *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*, sostienen que: “La corrupción sigue siendo un problema fundamental en el Perú, (...)”, y sus efectos perniciosos tanto en el patrimonio como en la moral pública son devastadores. Así tenemos que el que el daño patrimonial generado al Estado por la corrupción y la ineficiencia entre los años 2019 y 2021, se muestra en la Figura 4.

Figura 4

Estimado global del costo económico de la corrupción y la inconducta funcional, Perú 2019-2021

AÑO	PERJUICIO ECONÓMICO AL ESTADO EN MILLONES DE SOLES	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO EJECUTADO	PORCENTAJE DEL PBI ANUAL
2019	23,288	14.9	3
2020	22,059	12.6	3.2
2021	24,262	13.6	4.4

Del análisis de la sinopsis histórica de la corrupción se puede inferir, que los cálculos estimados por Quiroz (1820-2000) y Shack et al. (2019-2021) en materia del perjuicio al patrimonio nacional causado por delitos de corrupción e ineficiencia, presentan resultados alarmantes y similares, reflejados claramente en el daño económico al país en términos del PBI, es decir entre 3 y 4.4%, lo que constituye aproximadamente un 40 a 50% de sus posibilidades de desarrollo, todo esto ocurrido a pesar del proceso de reforma y modernización que viene implementando el sistema nacional de control desde el 2017.

Cabe mencionar que la corrupción crece conforme aumenta la cantidad de recursos públicos que se gastan anualmente. Al respecto, en la entrevista concedida por el Contralor General de la República a *Radio Exitosa* el 30 de enero 2023, anunció que la CGR ha estimado que en el año 2022 el perjuicio económico al Estado por la corrupción y la ineficiencia es más de 25,000 millones de soles, manifestando, además, que los sectores de transportes, salud,

educación y agricultura concentran el 85% de dicho perjuicio económico. Por tales consideraciones, continua Nelson Shack, el Perú ya se encuentra en una situación de corrupción sistémica que penetra a la política y que nace muchas veces de la política, por lo que una reforma política y de la administración pública es fundamental para el país.

Sobre la base de todo lo expresado hasta aquí, se puede colegir que, a lo largo de todo su proceso evolutivo, la corrupción en el Perú no solo ha generado grandes costos económicos e institucionales, sino que también incide desfavorablemente en el diseño e implementación de políticas públicas y, por tanto, obstaculiza enormemente el desarrollo económico y social del país ya que desincentiva la iniciativa privada y reduce los recursos públicos disponibles. De ahí que, la tesis de Quiroz se refuerza cuando afirma que la corrupción “(...) es una de las causas principales del subdesarrollo peruano.” (2013, p. 531).

Institucionalización en Materia de Integridad y Lucha contra la Corrupción

En términos prácticos, la institucionalidad en materia de integridad y lucha contra la corrupción en el Perú, se construyó a partir el 2017, con la creación de la Secretaría de Integridad Pública en la PCM (SIP-PCM) y la publicación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 correspondiente, aprobado con DS N° 044-2018-PCM del 26 abril 2018. En ese mismo propósito, se enmarca la Ley N° 30742, Ley del Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, publicada el 28 marzo 2018, mediante la cual se incrementa las atribuciones y la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. En ese mismo sentido, el 10 de diciembre 2021, la PCM emitió el DS N° 189-2021 mediante el cual aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la prevención de actos de corrupción, con la finalidad de fortalecer la respuesta coordinada de las entidades pertenecientes al Poder Ejecutivo para asegurar el cumplimiento de la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción y la implementación del modelo de integridad en todas las entidades del sector público.

Asimismo, es pertinente mencionar que desde el 2010 funciona la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) constituida como un espacio conformado por instituciones públicas, privadas, y la sociedad civil con la finalidad de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de mediano y largo plazo orientadas a la prevención y combate de la corrupción en el país. Esta comisión fue creada mediante DS N° 016-2010-PCM del 26 enero

2010, y desde el 2018 la coordinación general y apoyo técnico a la CAN ha sido absorbida como parte de las funciones asignadas a la SIP-PCM. Para cumplir con los fines propuestos, la CAN, a través de la SIP-PCM, realiza la supervisión y seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y está conformada por 10 miembros plenos (con voz y voto) y 14 miembros observadores (con voz), tal como se puede ver en la Figura 5

Figura 5

Organización de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

N/O	MIEMBROS PLENOS	MIEMBROS OBSERVADORES
1	Presidente del Congreso de la República	Contraloría General de la República
2	Presidente del Poder Judicial	MINEDU
3	Presidente del Consejo de Ministros	Defensoría del Pueblo
4	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	OSCE
5	Presidente del Tribunal Constitucional	Asociación de Universidades del Perú
6	Fiscal de la Nación	PROÉTICA
7	Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	CONFIEP
8	Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú	Consejo de Prensa Peruana
9	Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional	Sociedad Nacional de Industrias
10	Presidente de la Junta Nacional de Justicia	Cámara de Comercio de Lima
11		Conferencia Episcopal
12		Central Autónoma de Trabajadores del Perú
13		Concilio Evangélico
14		Unión de Iglesias Cristianas Evangélicas

Cabe mencionar además, que al inicio del presente siglo se impulsó una de las más grandes reformas anticorrupción en el Estado en respuesta a los graves hechos desvelados en el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), sin embargo a pesar de ello, dichos esfuerzos no han evitado el surgimiento de casos de corrupción que se han descubierto en casi todos los gobiernos que se han sucedido hasta hoy, los cuales vienen siendo motivo de investigación a cargo de los órganos jurisdiccionales competentes. Sobre el particular, otra evidencia que salta a la vista, es la proporcionada por la procuraduría pública especializada en delitos de corrupción de funcionarios del MINJUS, que en su informe temático de setiembre 2022 da cuenta de un total de 7,895 procesos de corrupción (en trámite y ejecución) que comprometen a gobernadores, ex gobernadores, alcaldes y ex alcaldes a nivel nacional, lo cual refleja un incremento de 86.86% con respecto al informe temático publicado en setiembre 2018.

Un hito histórico que visibiliza la magnitud y los niveles alcanzados por la corrupción fue la revelación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica en diciembre del 2016, referida al caso emblemático y reconocido públicamente desde entonces como el caso *Lava Jato*, que consistió en todo un sistema transnacional de sobornos entregados por un consorcio de empresas lideradas por la constructora *Odebrecht* a altas autoridades en diversos países de la región, entre ellos el Perú, a cambio de asegurar la concesión de mega obras de infraestructura, cuyos efectos en el caso peruano remecieron los cimientos del aparato estatal y la sociedad por sus nocivas secuelas políticas, sociales, económicas, legales y morales que se prolongan hasta hoy.

Naturalmente, esta penosa realidad constituye una muestra palpable de que la corrupción en el Perú es un flagelo muy arraigado y hasta cierto punto tolerado en los gobiernos, la administración pública, y la sociedad en general, ya que está lejos de ser controlada al estar alentada por el propio frágil marco institucional vigente y la escasa cultura “anticorrupción” que caracteriza a la sociedad. De allí que, hasta hoy, la consolidación de la integridad en el servicio público continúa siendo una urgente tarea pendiente en la agenda pública, es más, si asumimos la tesis de Quiroz (2013) referida en el párrafo anterior respecto de que la historia del Perú republicano está marcada por 7 ciclos de corrupción interrumpidos por ciertas reformas anticorrupción que mayormente han tenido resultados inocuos o limitados hasta la fecha, ya que han sido convenientemente neutralizadas por los numerosos intereses en juego entre las élites del poder. En ese orden de ideas, y siguiendo la lógica de Alfonso Quiroz, estamos en condiciones de proponer una caracterización sintética de lo que constituye desde nuestra perspectiva un octavo ciclo de corrupción en el Perú, el cual se inicia el 2001 y se prolonga hasta el presente, tal como se muestra en la Figura 6

Figura 6

Propuesta del octavo ciclo clave de la corrupción en el Perú: 2001 hasta nuestros días

CICLO	PERIODO	DESCRIPCIÓN
8	2001 hasta nuestros días	El tortuoso camino en la construcción de la institucionalidad anticorrupción. La corrupción enquistada en las altas esferas de los gobiernos, la administración pública, y en otros sectores: político, judicial y empresarial. Los avances y las limitaciones del sistema anticorrupción. La corrupción y sus devastadores efectos en el desarrollo económico y social, y, por ende, en el progreso del país. Otra gran oportunidad perdida para impulsar la reforma integral del Estado en el bicentenario de la independencia nacional (2021). La frustración y el desencanto popular de la política por los altos niveles de corrupción y la ineficiencia de las instituciones públicas. La crisis sistémica y estructural que se cierne sobre el Perú y su correlato en la corrupción sistémica. El cuestionamiento y la crisis de la democracia o de los gobiernos, promovida, alentada y aprovechada por grupos radicales de izquierda con apoyo internacional en conjunción con otros movimientos vinculados al terrorismo, el narcotráfico, la minería ilegal y el crimen organizado.

Implicancias del Impacto de la Corrupción

El impacto de la corrupción en la democracia peruana, se puede apreciar a través del análisis de indicadores específicos validados internacionalmente, los cuales son publicados por diversas organizaciones globales y sirven de base para establecer ciertos estándares que se exigen para acceder a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En referencia a ello, el 27 enero 2022, el Perú suscribió la carta de aceptación a la invitación cursada el 25 enero 2022, para iniciar el proceso de adhesión a la OCDE con miras a convertirse en miembro pleno de dicha organización. Sin embargo, esta aspiración nacional, dadas las actuales circunstancias de inestabilidad e incertidumbre generalizadas, se ve aún lejana.

Así tenemos, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), publicado anualmente por Transparencia Internacional, que refleja los niveles percibidos de corrupción en el sector público de los países a nivel global. En el caso del Perú, se aprecia una línea de tendencia incremental negativa creciente en los niveles de corrupción a lo largo del periodo 2010-2022, ya que, habiendo ocupado el puesto 87 de 178 países calificados en el 2010, cayó al puesto 101 de 180 países en el 2022, observándose también que el incremento de los niveles de corrupción en el país se intensificó a partir del 2016, tal como se muestra en la Figura 7

Figura 7

Puesto del Perú en el ranking global según el Índice de Percepción de la Corrupción, 2010-2022



Precisamente, el repunte de la corrupción transnacional en el Perú identificado desde el 2016, responde a que diversas redes de corrupción enquistadas no solo en el gobierno y la administración pública sino también en otros sectores, como el judicial y empresarial, que se develaron a partir del 21 de diciembre 2016, cuando el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica declaró que la empresa brasileña Odebrecht en los 20 años anteriores había pagado sobornos a funcionarios públicos de 12 países, entre ellos el Perú, con la finalidad de ganar licitaciones de obras públicas de gran envergadura. Asimismo, cabe mencionar la serie de casos de corrupción denunciados e investigados por los órganos competentes a partir del 2020 durante la implementación de la política nacional para combatir la pandemia de la COVID-19, y los hallazgos identificados por la CGR en diversas entidades públicas, tanto a nivel del gobierno nacional como subnacional.

Con relación a lo expresado, según Fernand y Pastás (2022, p. 3), la corrupción “Es un síntoma costoso del fracaso institucional, que a menudo involucra a una red de políticos, organizaciones, empresas y personas privadas que se unen para beneficiarse del acceso al poder, los recursos públicos y la formulación de políticas a expensas del bien público.” En esa línea, la corrupción ejerce un impacto nocivo significativo en la institucionalidad tal como lo asevera Huntington cuando afirma que: “La corrupción es, por supuesto, un indicador que señala la falta

de institucionalización política efectiva.” (1969, p. 63), ya que incide en las normas y acuerdos que guían las organizaciones y enmarcan las políticas públicas que estas diseñan. En vista de ello, la métrica para valorar el impacto de las instituciones en el desarrollo de las sociedades es el índice de calidad institucional (ICI) que publica anualmente la Red Liberal de América Latina (RELIAL), que muestra las posiciones porcentuales de los países a nivel global en 8 indicadores, los 4 primeros relacionados con el escenario político y los 4 últimos con el mercado, tal como se aprecia en la Figura 8.

Figura 8

Indicadores del Índice de Calidad Institucional (ICI)



De esta forma, el índice de calidad institucional obtenido por el Perú en el periodo 2010-2022, lo ubican como un país de mediocre calidad institucional a nivel global. Sin embargo, en este punto se presenta un claro caso de discordancia entre la resultante de los indicadores relacionados con las instituciones políticas y los indicadores relacionados con el mercado, ya que, si tenemos en cuenta el rango de variación de los indicadores: 0 a 1, por un lado tenemos los indicadores relacionados con el escenario político tienen valores estimados por debajo de la media (0.5), mientras que en el caso de los indicadores vinculados al mercado, todos se ubican por encima de la media, lo cual evidencia que la mediocridad de la calidad institucional que muestra el Perú está ligada al impacto de la incertidumbre política ocasionada por factores

externos y los vaivenes políticos internos, generando así la pérdida de confianza de la población y el sector privado en las autoridades gubernamentales.

En ese contexto, la discordancia entre los sub índices de la calidad de las instituciones políticas y los de la calidad de las instituciones económicas que coexisten en el Perú se puede apreciar en la Figura 9.

Figura 9

Evolución del Índice de Calidad Institucional, Perú 2010-2022

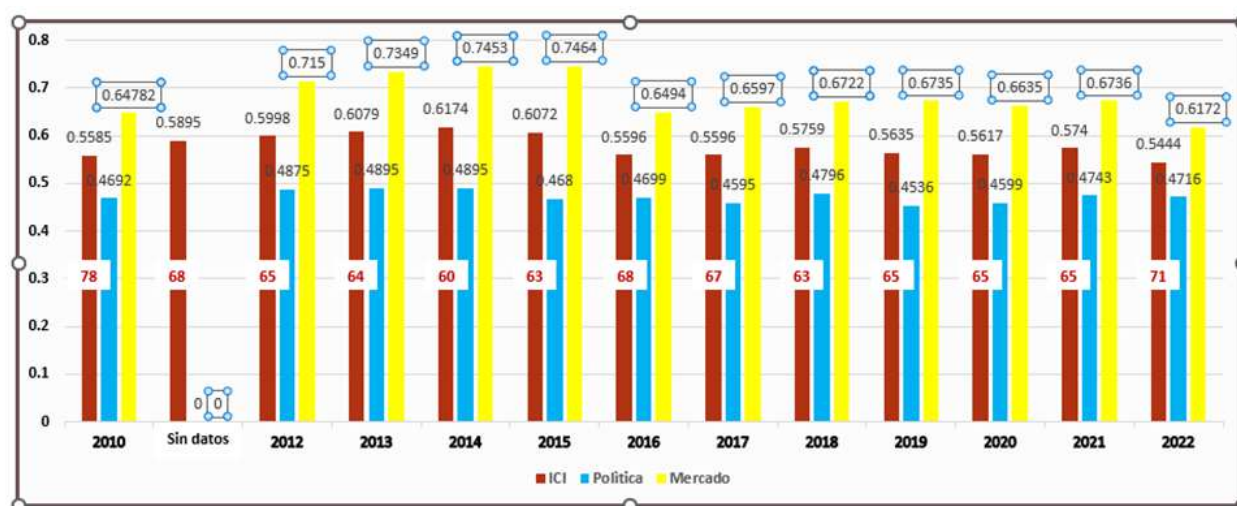


Figura 9: Índice de Calidad Institucional 2010-2022

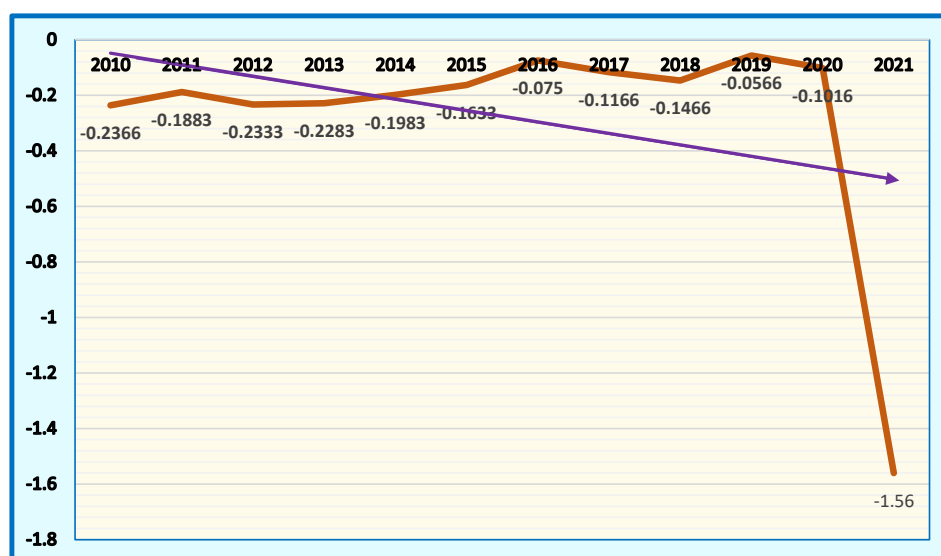
Elaboración propia, con datos publicados por la Red Liberal de América Latina (RELIAL)

Los siguientes componentes en el proceso iterativo del impacto de la corrupción en la democracia (representado en la Figura 2) son la gobernabilidad y las políticas públicas. Estos dos conceptos están estrechamente relacionados y son mutuamente influyentes puesto que las políticas públicas son los principales instrumentos o herramientas gubernamentales para transformar la realidad social. En este marco de análisis, la gobernabilidad, entendida como una característica del sistema político, se refiere al estado de equilibrio dinámico existente entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno, lo que se traduce en o refleja la aptitud gubernamental para diseñar e implementar políticas públicas efectivas, orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La medición de la gobernabilidad, según el Banco Mundial, se basa en la estimación de 6 dimensiones: (i) voz y rendición de cuentas; (ii) estabilidad política y ausencia de violencia; (iii) efectividad del gobierno; (iv) calidad reguladora; (v) estado de derecho; y (vi) control de la corrupción. Para tal efecto, desde 1996 este organismo multilateral de las Naciones Unidas compila y resume información de más de 30 fuentes de datos existentes que informan sobre las opiniones y experiencias de ciudadanos, empresarios y expertos en los sectores público, privado y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) de todo el mundo. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el rango de la estimación del desempeño de la gobernabilidad varía desde -2.5 (débil) hasta 2.5 (fuerte), el Perú ha mostrado en el periodo 2010-2021, un desempeño negativo del índice de gobernabilidad, dicho en otras palabras, el Perú ha mostrado una débil gobernabilidad en dicho periodo, notándose un pronunciado deterioro del desempeño de la gobernabilidad lo que se condice con el aumento de la insatisfacción de las demandas sociales y el fracaso de los sucesivos gobiernos en la implementación de las reformas y transformaciones sociales requeridas para fortalecer la institucionalidad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través del diseño e implementación de políticas públicas efectivas e inclusivas a lo largo de dicho periodo. En ese sentido, según los datos publicados por el Banco Mundial la evolución de la estimación del desempeño de la gobernabilidad en el Perú durante el periodo 2010-2021 se muestra en la Figura 10.

Figura 10

Evolución de la estimación del desempeño de la gobernabilidad, Perú 2010-2021

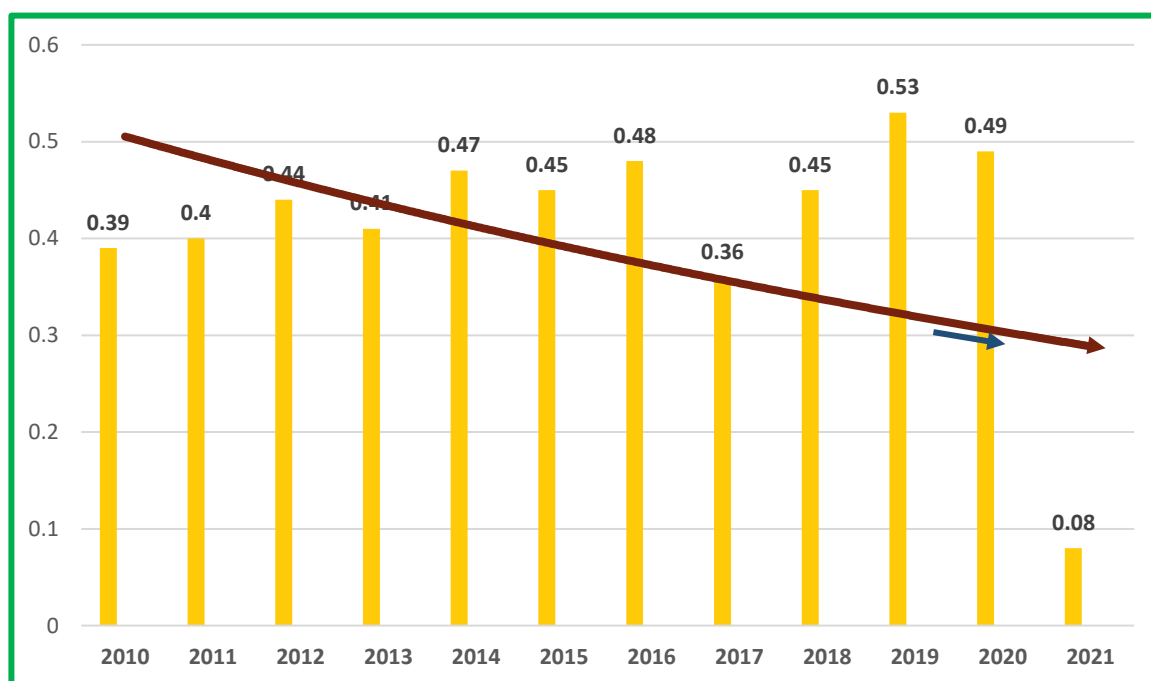


Nota. El gráfico representa la evolución del desempeño de la gobernabilidad en el periodo 2010-2021 (rango de -2.5: débil gobernabilidad, a 2.5: fuerte gobernabilidad).

A partir de lo anteriormente descrito, circunscribimos el presente análisis sólo a la cuarta y sexta dimensión de la gobernabilidad por considerarse como las dimensiones más críticas para el caso peruano, ya que, han y siguen ejerciendo el mayor impacto en el desempeño de la gobernabilidad: la calidad de las políticas públicas y el control de la corrupción. En ese orden de ideas, en base a los datos recolectados por el Banco Mundial, visualizamos en primer término que la evolución de la calidad regulatoria en el Perú durante el periodo 2010-2021 ha tenido un comportamiento mediocre hasta el año 2020, pero en el 2021 se observa claramente un marcado deterioro en la calidad regulatoria o la calidad de las políticas públicas, entendidas éstas, como aquellas decisiones y acciones públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población y que cumplen ciertas condiciones, normas y estándares basados en un modelo de satisfacción ciudadana mandatorio para todas las entidades de la administración pública, tal como se puede apreciar en la Figura 11.

Figura 11

Evolución de la “calidad de las políticas públicas” 2010-2021 como cuarta dimensión del índice de gobernabilidad

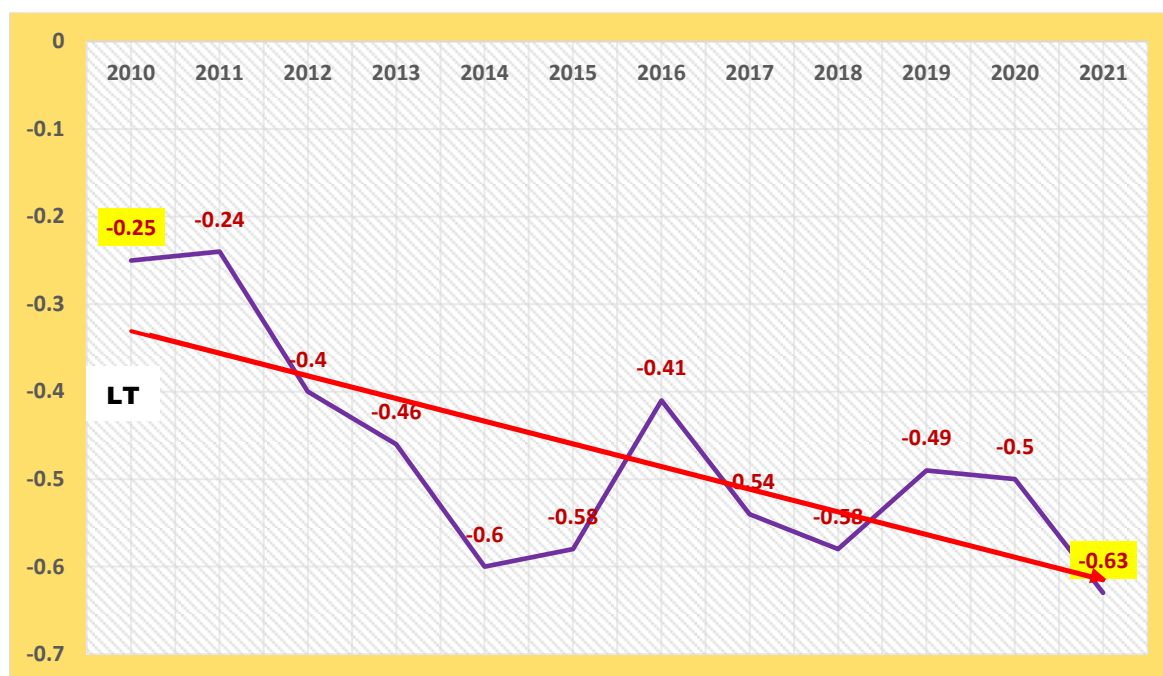


Nota. El gráfico representa la evolución de la calidad de las políticas públicas en el periodo 2010-2021 (rango de -2.5: muy baja calidad de las políticas públicas, a 2.5: muy alta calidad de las políticas públicas).

Siguiendo esa misma línea de análisis, la evolución del control de la corrupción, muestra valores negativos y con una tendencia decreciente a lo largo del periodo, es decir, existe un bajo control de la corrupción y, como resultado, un alto nivel de corrupción que se incrementa progresivamente en el país, lo cual nos remite a pensar que las medidas adoptadas son insuficientes y que, por tanto, se requieren decisiones y acciones más eficaces para fortalecer la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción implementada desde el 2018. En ese sentido, para enfrentar con éxito la complejidad de las redes de la corrupción se requiere no solo de la aplicación de una gran variedad de esfuerzos integrados y sostenibles que incluyan el establecimiento de redes públicas de integridad y modelos de integridad en todas las entidades públicas, sino sobre todo de una fuerte voluntad política para fortalecer las instituciones fiscales e implementar la política nacional anticorrupción de una manera efectiva. La evolución del control de la corrupción 2010-2021, se muestra en la Figura 12.

Figura 12

Evolución del control de la corrupción 2010-2021 como sexta dimensión del índice de gobernabilidad

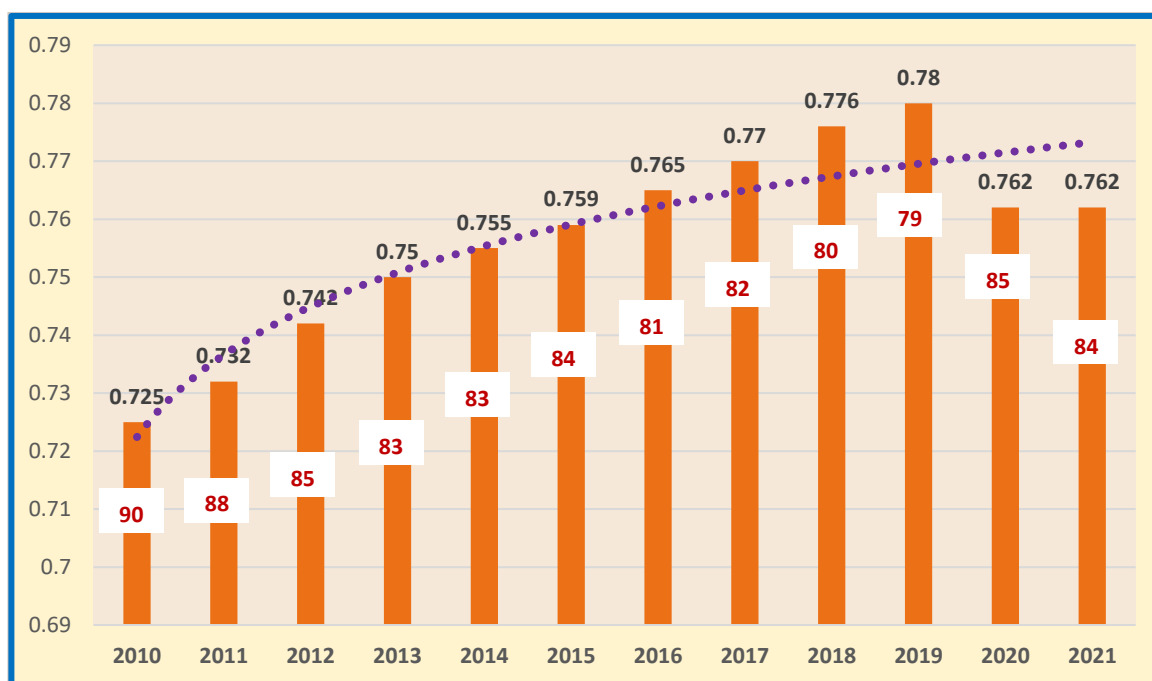


Nota. El gráfico representa la evolución del control de la corrupción en el periodo 2010-2021 (rango de -2.5: muy bajo control de la corrupción, a 2.5: alto control de la corrupción).

Con respecto al desarrollo nacional, una buena métrica comparativa obviamente es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que nos permite medir el nivel de desarrollo humano con relación a otros países. El IDH es un indicador relevante a nivel global básicamente porque no centra su reflexión en el crecimiento, sino más bien en la posibilidad que tiene una sociedad para ofrecer a la población las capacidades para acceder a mejores oportunidades de bienestar y desarrollo en salud. Bajo ese criterio, los países se posicionan en uno de los cuatro grupos de desarrollo humano establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): (i) muy alto; (ii) alto; (iii) medio; y (iv) bajo. Asimismo, el IDH se usa también para medir el impacto de las políticas económicas sobre la calidad de vida de las personas, ya que está compuesto por 3 dimensiones: (i) la esperanza de vida; (ii) la educación; y (iii) el ingreso per cápita. La evolución del IDH, Perú 2010-2021, se aprecia en la Figura 13.

Figura 13

Evolución del Índice de Desarrollo Humano, Perú 2010-2021



En relación al IDH, el reporte global publicado por el PNUD (2022) considera que el Perú es un país con “Alto Desarrollo Humano”, sin embargo, la evidencia empírica nos revela que el problema central radica no tanto en el ingreso per cápita y el crecimiento económico del país sino más bien en la distribución de la riqueza, ya que según datos del Banco Mundial (2023), el Producto Bruto Interno de la economía peruana entre los años 2010-2021, es decir, en los últimos 12 años, alcanzó una tasa promedio de crecimiento anual de 3.946%, observándose que en los dos últimos años (2020 y 2021) la evolución del IDH se ha ralentizado debido a las

secuelas de la pandemia de la COVID-19 y de la crisis global, lo cual conlleva a un deterioro en la distribución del ingreso que impacta directamente en la calidad de vida de la población.

Finalmente, el impacto de los factores clave descritos en la calidad del sistema político democrático se puede valorar a partir del Índice de Democracia (ID), que publica desde el 2006 *The Economist Intelligence Unit*, una división de investigación del prestigioso diario inglés *The Economist*. El ID está basado en la medición de 60 indicadores agrupados en 5 categorías o áreas de evaluación: (i) proceso electoral y pluralismo; (ii) participación política; (iii) cultura política democrática; (iv) libertades civiles y derechos humanos básicos; y (v) funcionamiento del gobierno. De acuerdo al promedio obtenido de dichas categorías, los países se pueden clasificar en uno de los 4 tipos de regímenes: (i) democracias plenas; (ii) democracias defectuosas; (iii) regímenes híbridos; y (iv) regímenes autoritarios. Bajo dichos criterios, la democracia peruana desde el 2006 (año de la primera publicación del ID) estuvo clasificada en el rango de los países con una *democracia defectuosa*, pero recién en el reporte publicado la primera semana de febrero 2023 por la unidad de inteligencia en la revista *The Economist* se rebaja el rango de democracia del Perú al de un *régimen híbrido*, ubicándose en el puesto 75 entre 167 países. En este punto, resulta pertinente conceptualizar el régimen híbrido, por el que se entiende como una transición inacabada de un régimen autoritario a otro democrático, es decir, que un régimen híbrido combina ciertas características autoritarias con otras democráticas, y adopta una forma de democracia popular por lo que dispone de instituciones políticas formalmente democráticas pero que maquillan la realidad de la dominación autoritaria, lo que deviene en una suerte de instituciones democráticas decorativas. En síntesis, podemos afirmar que el autoritarismo es la base de los regímenes híbridos.

Esta desvaloración en el rango de democracia, de una *democracia defectuosa* a una *democracia híbrida*, se refleja en la caída de 18 puestos en el periodo 2020-2022 en el ranking de los 167 países calificados, y tiene su correlato en las estimaciones del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el Índice de Calidad Institucional (ICI), y la evolución del desempeño de la gobernabilidad descritas anteriormente. Cabe precisar que, la caída de 18 puestos del ID en el ranking global, del puesto 57 en el 2020 al 75 en el 2022, responde principalmente al decaimiento en la categoría *Cultura política democrática*, de 5.63 en el año 2020 hasta 3.13 en el 2022. Asimismo, si tenemos en cuenta que el rango de valoración de las categorías es de 0 a 10 puntos, se infiere que el Perú solo alcanza puntajes satisfactorios en las categorías del ID: *Proceso electoral y pluralismo* y *Libertades civiles y derechos humanos básicos*, contrariamente, obtiene puntajes mediocres en las categorías *Participación política* y

Funcionamiento del gobierno; y un puntaje paupérrimo obtenido en la categoría *Cultura política democrática*, tal como se muestra en la Figura 14.

Figura 14

Evolución del Índice de Democracia, Perú 2010-2021

AÑO	C A T E G O R Í A S					PROMEDIO	PUESTO EN EL RANKING GLOBAL (167 PAÍSES)
	Proceso electoral y pluralismo	Participación política	Cultura política	Libertades civiles y derechos humanos básicos	Funcionamiento del gobierno		
2010	8.75	5.00	5.00	8.24	5.00	6.40	62
2011	9.17	5.56	5.00	8.24	5.00	6.59	56
2012	9.17	5.56	4.38	8.24	5.00	6.47	61
2013	9.17	5.00	5.00	8.53	5.00	6.54	60
2014	9.17	5.00	5.00	8.53	5.00	6.54	63
2015	9.17	6.11	4.38	8.24	5.00	6.58	65
2016	9.17	6.11	4.38	8.24	5.36	6.65	59
2017	9.17	5.56	5.00	7.35	5.36	6.49	61
2018	9.17	5.56	5.63	7.65	5.00	6.60	59
2019	9.17	5.56	5.63	7.65	5.00	6.60	58
2020	8.75	5.56	5.63	7.35	5.36	6.53	57
2021	8.75	5.56	3.75	7.06	5.36	6.09	71
2022	8.75	5.56	3.13	6.47	5.71	5.92	75

A partir de la metodología aplicada por *The Economist Intelligence Unit* para determinar el ID en base a la medición de 60 indicadores distribuidos en las 5 categorías analizadas; con fines académicos se propone destacar las dos categorías que, a nuestro juicio, tienen el mayor impacto negativo en el sistema político peruano: la *Cultura política democrática* y el *Funcionamiento del gobierno* con el fin de establecer los respectivos indicadores o elementos determinantes para el caso peruano. En esa línea tenemos, la *Cultura política democrática* que se refiere a la medida en que la sociedad asimila las reglas de juego electoral y, por tanto, es capaz de sobrellevar adecuadamente los resultados electorales, y está delineada por los indicadores que se muestran en la Figura 15.

Figura 15

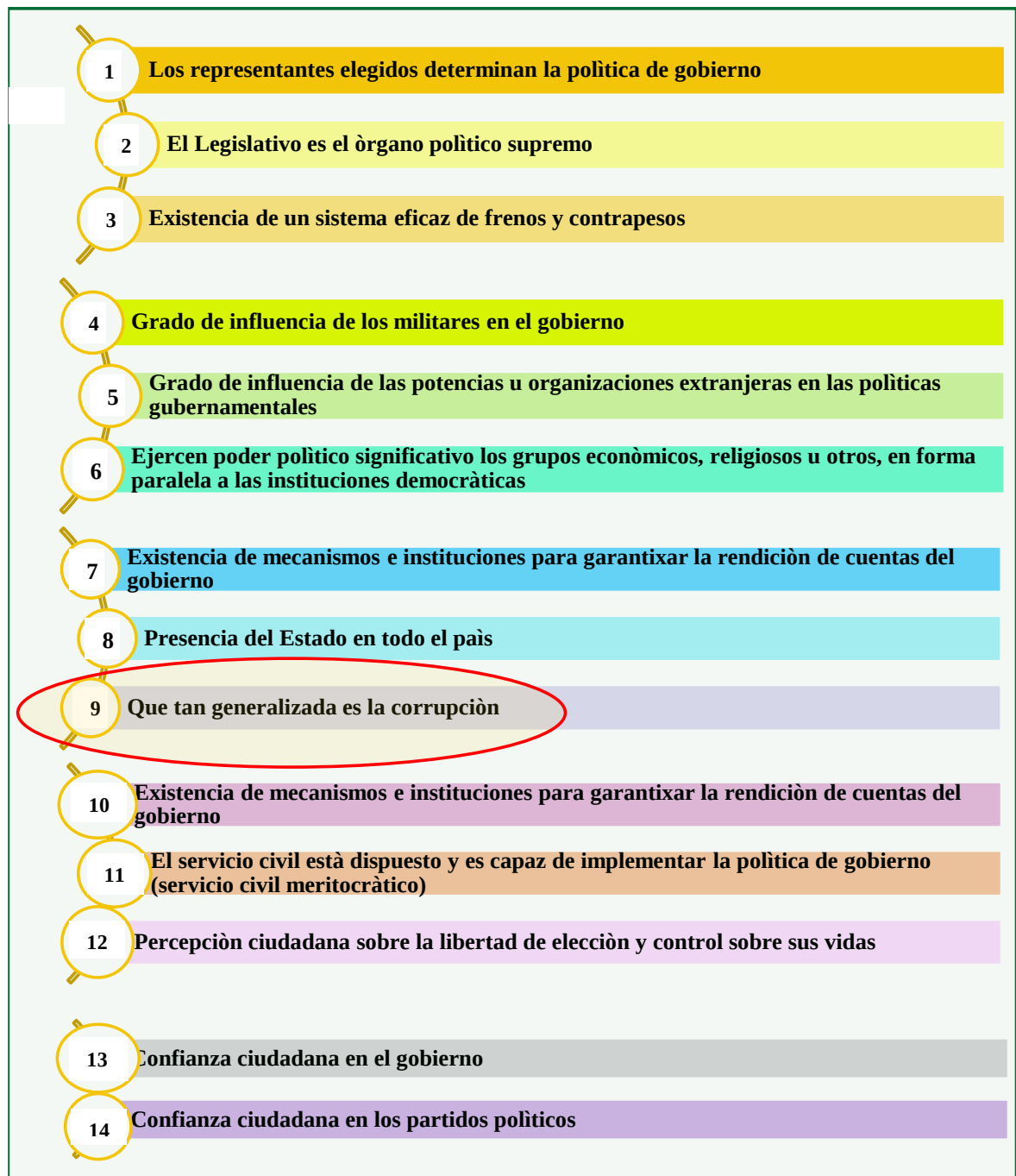
Indicadores de la categoría Cultura política democrática



Asimismo, la categoría: *Funcionamiento del gobierno*, es una categoría compleja que mide la capacidad o voluntad del gobierno para implementar sus decisiones o propuestas, que se valora en base a la medición de 14 indicadores, entre los cuales, se destaca el indicador 9: *Que tan generalizada es la corrupción*, que aborda el tema en cuestión. Los indicadores de la categoría *Funcionamiento del Gobierno*, se muestran en la Figura 16.

Figura 16

Indicadores de la categoría Funcionamiento del gobierno



Discusión

La democracia, como forma de gobierno establecida según la constitución política de 1993, se encuentra en permanente transformación y bajo una constante amenaza de ser destruida por ciertos grupos radicales de izquierda y anarquistas que sustentan su discurso en los magros y decrecientes resultados obtenidos en materia de desarrollo humano y progreso social del país, así como por mostrar una aparente lentitud y debilidad para contener la creciente insatisfacción ciudadana. Esta compleja realidad nos remite a interpretar la naturaleza profunda de la democracia peruana a la luz de la vieja premisa basada en que cada tipo de gobierno genera dentro de sí ciertos vicios congénitos que son la causa de su propia ruina. De esta forma, la evidencia empírica analizada sustenta el argumento central del presente artículo el cual radica en que, a la luz de los hechos, el principal vicio congénito de la democracia peruana es la corrupción.

Conviene recordar en este punto, que mediante la constitución política de 1993 se implantó el modelo económico neoliberal en un contexto de crisis y emergencia nacional debido a que el orden democrático y la sociedad misma se veían seriamente amenazados tanto por el accionar terrorista como por una exorbitante inflación de tres dígitos generada en el gobierno anterior, además de haber sido excluidos como país sujeto del crédito y credibilidad internacionales. En ese propósito, las políticas neoliberales adoptadas en los 90, han sido hasta hoy replicadas, aunque con ciertos matices y limitaciones por los sucesivos gobiernos, en que se ha visto acrecentada y exacerbada la insatisfacción ciudadana debido al deterioro en su calidad de vida, generado por factores exógenos y endógenos que inciden negativamente en el sistema político.

El análisis cualitativo y la interpretación de la data evidencia claramente que existe una estrecha correlación entre los mediocres y decrecientes resultados en los indicadores de los componentes o factores clave del proceso iterativo que determinan la calidad del sistema democrático (Índice de Democracia), los cuales son muy sensibles al impacto de la corrupción, lo que se evidencia a partir de los reportes oficiales de los índices de percepción de la corrupción, el índice de calidad institucional, el índice de gobernabilidad, la calidad de políticas públicas, y el índice de desarrollo humano, tal como se puede apreciar en la tabla sintética de la Figura 17.

Figura 17

Cuadro resumen de calificación de los componentes que determinan la calidad de la democracia

N/O	COMPONENTES DEL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA DEMOCRACIA	MÈTRICA	CALIFICACIÓN	OBSERVACIONES
1	Corrupción	Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)	Alto nivel de corrupción	IPC con tendencia creciente
2	Institucionalidad	Índice de calidad institucional (ICI)	Media	Instituciones políticas (baja calidad)
				Instituciones económicas (alta calidad)
3	Gobernabilidad	Índice de gobernabilidad (IG)	Débil gobernabilidad	Evolución negativa de la dimensión “control de la corrupción”
4	Políticas Públicas	Índice de calidad regulatoria	Media	
5	Desarrollo Nacional (Desarrollo Humano)	Índice de desarrollo humano	Alto	El problema radica en la distribución de la riqueza
6	Democracia	Índice de democracia	Régimen híbrido	A partir del ranking 2023

El hallazgo identificado en la estimación del ICI, es decir, la discordancia entre la resultante de los indicadores relacionados con las instituciones políticas con valores por debajo de la media y los relacionados con el mercado con valores por encima de la media, nos permite entender que lo que se requiere mejorar o reformar las instituciones políticas, y, por el contrario, se debe fortalecer las instituciones económicas o aquellas relacionadas con el mercado. Esto nos remite a pensar que el modelo económico basado en una economía social de mercado establecido en la constitución de 1993, funciona bien y en todo caso se debería seguir perfeccionando, ya que los resultados evidencian solidez en la institucionalidad económica y particularmente a nivel macroeconómico, a diferencia de las instituciones políticas que tal como lo impone la realidad misma, se requiere de una reforma integral que implique reformas como la política, constitucional, judicial, electoral, laboral, del sistema de control gubernamental, el sistema pensional, la administración pública, entre otras.

Asimismo, en la tabla sintética de la Figura 17 se presenta una seria contradicción referida al hecho de considerar al Perú entre los países con un nivel alto en el IDH, ya que el componente de riqueza de dicho índice refleja la riqueza medida por el ingreso nacional bruto per cápita en dólares internacionales que se calcula dividiendo el PBI total por la población económicamente activa. Dicho ingreso alcanzó en el Perú a US\$ 6,677 en el 2021, lo que no se condice en absoluto con la realidad objetiva en el país, ya que según datos del INEI, el 2021 la incidencia de pobreza monetaria alcanzó el 25.9% de la población del país (pobreza no extrema: 21.8% y pobreza extrema: 4.1%), cifras que se ubican por encima de las tasas previas a la

pandemia en el 2019, que registraron un 20.2 % de incidencia de pobreza monetaria (pobreza no extrema: 17.3% y pobreza extrema: 2.9%); y que además nos sugieren expectativas pesimistas para el año 2022, debido principalmente al incremento de la inflación a un 8.46% en dicho año, la más alta desde 1996 (11.84%). Esta preocupante situación nos evidencia que el problema radica definitivamente en la deficiente distribución de la riqueza, que genera mayor desigualdad social, vulneración de derechos e inestabilidad política, y, por consiguiente, mayores niveles de violencia social y criminalidad en el país.

Conclusiones

La corrupción en sus distintas modalidades (soborno, malversación de fondos, lavado de dinero, evasión de impuestos, clientelismo, etc.), ha sido y sigue siendo hasta hoy, el principal factor que ha obstaculizado el desarrollo del Perú a lo largo de su historia. Al respecto, diversos estudios e investigaciones sobre el impacto de la corrupción en el desarrollo del país, que abarcan periodos desde los albores de la república hasta nuestros días evidencian que el perjuicio económico promedio anual estimado de la corrupción es alrededor del 30 y 40 % del gasto presupuestal y entre el 3 y 4.4 % del PBI, lo que constituye aproximadamente un 40 a 50% de las posibilidades de desarrollo del país.

Los efectos de la corrupción en el Perú han sido devastadores, ya que, ha generado: (i) la desconfianza de la población en sus autoridades hasta el punto de haberse normalizado en el imaginario colectivo la idea de un país que tiene que elegir siempre: *entre autoridades cuestionadas y roben, pero que hacen obra* o limitarse a elegir *el mal menor*; (ii) el desencanto ciudadano por la política, que ahuyenta a los mejores profesionales del servicio público y a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; (iii) un enorme perjuicio económico al Estado originando así mayores niveles de pobreza, desigualdad, informalidad y exclusión; y (iv) el cuestionamiento de la democracia como sistema de gobierno por su ineficacia para solucionar las demandas ciudadanas y lograr el bien común.

La otra pandemia en el Perú: la corrupción, está muy lejos de ser erradicada, a pesar de ciertas medidas adoptadas por algunos gobiernos como es el caso del fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control en el 2018, es más, la tendencia de la corrupción es incremental tornándose así en un problema nacional de carácter sistémico y estructural y que, por lo tanto, requiere de soluciones o reformas estructurales,

particularmente en el ámbito político, electoral, económico, tributario, laboral, jurídico, educacional, control público, y en la administración pública.

En términos prácticos, la administración pública en el Perú es un mosaico híbrido y anticuado de diversos modelos de gestión poco articulados y lógicas culturales superpuestas, ya que los 19 sistemas funcionales (ministerios) y los 11 sistemas administrativos transversales que la conforman, evidencian serias carencias en la gobernanza de su interoperabilidad. Estos modelos de gestión coexistentes son: (i) el burocrático de cultura “eficientista”; (ii) el gerencial de corte empresarial; (iii) y con una alta dosis de los vicios del modelo clientelar de índole arbitrario. Esta situación ha generado no solo confusión, sino también corrupción e ineficiencia en la prestación de bienes y servicios de calidad a los ciudadanos.

La crisis sistémica que atraviesa el país tiene en la corrupción a uno de sus principales factores desencadenantes. Este hecho, paradójicamente constituye una oportunidad histórica ineludible para hacer frente a los cuestionamientos de la democracia como forma de gobierno, lo que no solo demandará eximirnos de sectarismos, dogmatismos y confrontaciones políticas, sino que además, nos exigirá consolidar el Estado democrático de derecho pensando siempre que el Perú es de todos, y, por tanto, corresponde no solo los políticos sino también a la sociedad en su conjunto, participar en su engrandecimiento y desarrollo territorial sostenible e inclusivo, tomando las mejores decisiones colectivas reflejadas en políticas públicas eficaces orientadas al cierre de brechas en acceso a servicios públicos e infraestructura, las cuales se han ampliado debido tanto a factores externos relacionados con la pandemia de la COVID-19 desde marzo 2020 y la guerra ruso ucraniana desde febrero 2022, como a factores internos propios de la inestabilidad política y social sistémica que atraviesa el país desde el año 2016.

La corrupción, es ciertamente, un problema complejo y sistémico en el Perú, puesto que, “...lejos de ser únicamente un fenómeno jurídico, económico o policial, es también un fenómeno cultural” (Mujica, 2011, p. 32) “...donde se entremezclan prácticas como el nepotismo, el abuso de poder y la malversación de fondos públicos con estructuras particulares de reciprocidad y de poderes locales.” (Huber, 2007, p. 46); por lo se requiere entenderla como una práctica social o modo de relacionarse, con un sentido y una lógica de acción propias, es decir, contextualizándola. De ahí que, urge la solución integral de sus causas raíces para crear, arraigar y desarrollar una auténtica cultura ciudadana de intolerancia contra la corrupción, para enfrentar: la depreciación de la integridad personal, el declive de la sensibilidad ética, la falta de vocación de servicio público, el escaso valor para denunciar los actos de corrupción, la falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de recursos públicos, la carencia de

criterios morales para promocionar o ascender profesionales socavando o destruyendo la meritocracia, la escasa o nula rigurosidad en las decisiones para sancionar actos de corrupción en las instituciones públicas, entre otras causas.

Recomendaciones

Establecer observatorios de políticas públicas en las principales entidades públicas con el propósito de realizar el seguimiento estrecho, permanente y oportuno de los procesos de formulación de políticas públicas en el Estado, asimismo, crear gabinetes del futuro o centros de pensamiento estratégico de carácter técnico especializado en las entidades estatales con iniciativa legislativa (poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial); a fin de elevar la calidad de las políticas públicas y alinearlas con las 35 políticas de Estado vigentes y los 4 objetivos nacionales establecidos en el PEDN al 2050.

Fortalecer los mecanismos de prevención, control y supervisión en las contrataciones estatales de bienes, servicios y obras públicas, así como en los procesos de fiscalización en las contrataciones con el Estado elevando los niveles de transparencia y rendición de cuentas públicas, con la finalidad de erradicar la tolerancia a la corrupción y la impunidad de los corruptos de *cuello blanco* en el aparato estatal y en el sector privado.

Construir y consensuar un pacto político-social y empresarial bajo el liderazgo y conducción del Acuerdo Nacional con el propósito de repensar el futuro del Perú hacia el 2050, promoviendo el modelo de las 5 hélices para el desarrollo sostenible y la innovación, el cual comprende 5 hélices o subsistemas: (i) Estado; (ii) Sociedad civil; (iii) Empresa; (iv) Academia; y (v) Entorno natural; para impulsar los procesos de reforma pendientes en el Estado (política, electoral, económica, tributaria, laboral, jurídica, educacional, control público, y en la administración pública) generando y promoviendo así el desarrollo territorial sostenible e inclusivo del país.

Llevar adelante reformas profundas en la política y en la administración pública. La reforma política orientada a renovar la clase política actualmente muy desacreditada y tomando como referencia el informe final de la comisión de alto nivel para la reforma política constituido el 2019 y revisado por las comisiones de constitución y reglamento del Congreso de la República. Las recomendaciones de dicho informe contemplan: (i) el restablecimiento de la bicameralidad; (ii) la racionalización de la cuestión de confianza, la censura ministerial y la disolución del Congreso; (iii) la renovación parcial de la Cámara de Diputados a mitad del

mandato; (iv) la eliminación de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República; (v) la modificación del período de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional; (vi) el establecimiento de los procedimientos y mayorías para las insistencias legislativas; (vii) la posibilidad de candidatura simultánea a la presidencia y al Congreso; y (viii) la elección del Congreso en segunda vuelta presidencial. Así también, se propone una reforma de la administración pública que implique migrar hacia un modelo de gestión integrado, sinérgico y renovado, combinando las fortalezas de los modelos burocrático automatizado, gerencial *smartificado*, y el modelo *smartificado* de gobernanza; de tal manera de capitalizar y fusionar las lógicas culturales “eficientista”, empresarial, y de inteligencia institucional que proponen dichos modelos. El nuevo modelo integrado de gestión plantea al mismo tiempo la erradicación del anticuado modelo clientelar por su carácter pernicioso en las instituciones.

Adoptar un modelo propio de formulación de políticas públicas en la administración pública, sustentado en ciertos criterios esenciales: (i) construcción de políticas basadas en evidencia (investigación); (ii) orientación al cierre de brechas de acceso a servicios públicos y de infraestructura priorizadas técnicamente; (iii) elaboración de políticas públicas con participación ciudadana, particularmente de los beneficiarios finales y los grupos terciarios afectados; (iv) alineamiento con las políticas de Estado y los objetivos nacionales del PEDN al 2050; y (v) fortalecimiento de la meritocracia para consolidar un servicio civil comprometido con el Estado y no con algún gobierno o interés particular, ya que finalmente este personal profesional de carrera asumirá la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas públicas.

Generar y desarrollar, desde muy temprano, en el seno del binomio escuela-familia, un entorno intolerante a la corrupción mediante una educación en valores basados en la peruanidad para generar una firme conciencia social y ética, así como una sólida ciudadanía activa en las futuras generaciones. Solo así, podremos asegurar, como sociedad responsable, una inmunización masiva y efectiva para hacer frente a la otra pandemia del Perú: la corrupción, y que, aunque sus efectos se perciban solo en el largo plazo, sí se sentarán las bases para que en el mediano y largo plazo se logre internalizar en el imaginario colectivo popular las 4 *íes* para luchar contra la corrupción y prevenirla: *más Información, más Integridad, menos Impunidad y menos Indiferencia*.

Referencias

- Aguilar, L. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México D.F., México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_25-Aguilar.pdf
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2022). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3456284/PERU%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050%20-%20versi%C3%B3n%20sin%20diagramar.pdf>
- Contraloría General de la República (2022). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021. Documento de investigación*. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3908436/Incidencia%20de%20la%20corrupci%C3%B3n%20e%20inconducta%20funcional%2C%202021.pdf.pdf?v=1670282088>
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_6.pdf
- Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 21 de agosto 2022
- Decreto Supremo N° 095-2022-PCM, que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 28 de julio 2022
- Decreto Supremo N° 180-2021-PCM, que aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 10 de diciembre 2021
- Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, que aprueba El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 26 de abril 2018
- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 14 de setiembre 2017
- Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de ministros, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 28 de febrero 2017

- Expansión/Datos macro.com (2022). Índice de desarrollo humano. Disponible en <https://datosmacro.expansion.com>
- Fernand, P., Pastás, E. (2022). *Corrupción y crecimiento económico en América Latina y el Caribe*. Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte. Recuperado de: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/318/3183287003/3183287003.pdf>
- Huber, L. (2007). *Hacia una interpretación antropológica de la corrupción*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Revista Economía y Sociedad, Edición 66, pp. 44-51. Recuperado de <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/06-huber.pdf>
- Huntington, S. (1968). *El orden político en las sociedades de cambio*. Massachusetts, Estados Unidos de América: Cambridge. Recuperado de http://www.ula.ve/ciencias-juridicas-politicas/images/NuevaWeb/Material_Didactico/MarcosRosales/MarcosRosal
es/dictaduraliteratura/207035148-El-Orden-Politico-en-las-Sociedades-en-Cambio-Sa
muel-Huntington.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). *Evolución de la Pobreza Monetaria 2010-2021: Informe Técnico*. Lima, Perú: INEI. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2021/Pobreza2021.pdf
- Jiménez, G., Ramírez, C., (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública. Recuperado de <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>
- Lascoumes, P., Le Gales, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Francia: Presses de Sciences. Recuperado de <https://ec56229aec51f1baff1d-185c3068e22352c56024573e929788ff.ssl.cf1.rackcdn.com/attachments/original/6/1/9/002591619.pdf>
- Malamud, C., Nuñez, R., (2021). *La crisis de la democracia en América Latina, 2019-2021*. Alcalá de Henares, España: Real Instituto Elcano. Recuperado de [https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari88-2021-malamud-nunez-la-cri sis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021.pdf](https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari88-2021-malamud-nunez-la-cri-sis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021.pdf)
- Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la corrupción: Redes de poder y corrupción en el palacio de justicia*. Lima, Perú: Asamblea Nacional de Rectores.

- Procuraduría General del Estado (2022). *El avance de la corrupción desde la perspectiva de la defensa jurídica del Estado. Informe temático 2022*. Recuperado de: <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/09/1-la-corruptcion-en-los-gobiernos-regionales-informe-v05.pdf>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de: <https://documentos.memoriayciudadania.org/api/files/1499767039892xjbm50f79167uobb227ggy14i.pdf>
- Shack, N., Pérez, J., y Portugal, L. (2021). *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de política en control gubernamental. Contraloría General de la República*. Lima, Perú: Biblioteca nacional del Perú. Recuperado de https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/iNCIDENCIA DE LA CORRUPCION Y LA INCONDUCTA FUNCIONAL 2020.pdf
- Shack, N., Pérez, J., y Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de política en control gubernamental. Contraloría General de la República*. Lima, Perú: Contraloría General de la República. Recuperado de: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corruptcion_en_el_Peru.pdf
- Zavala, J. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. Recuperado de http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corruptcion.pdf



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

Revista de **Ciencia e Investigación** en

DEFENSA-CAEN

Vol 4 N°2 junio 2023 – setiembre 2023



Av. Alejandro Iglesias S/N
Ref. bajada de agua dulce
Chorrillos



PERÚ

Ministerio de Defensa



**BICENTENARIO
DEL PERÚ**
2021 - 2024