

PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL PERÚ EN LA EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL POR LA COVID-19

PARTICIPATION OF THE ARMED FORCES OF PERU IN THE NATIONAL HEALTH EMERGENCY DUE TO COVID-19

Víctor Pizarro Carrillo

vpizarro2@gmail.com. ORCID: [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-7730-039X](https://orcid.org/0000-0002-7730-039X)

PP. 06-19

Recibido: 13/11/2020 Aceptado: 28/12/2020 Publicado: 17/02/2021

RESUMEN

El rol que desempeñan las Fuerzas Armadas ha ido variando, llevando a que su participación sea cada vez más activa y estratégica, a partir del entrelazamiento de sus funciones con la seguridad y el orden interno de un determinado país. Esta nueva concepción se ha reflejado en las normas legales, al incluir a las FF. AA. en el orden interno, ampliándose, de esta manera, sus funciones hacia un aspecto social. A partir de lo indicado, esta investigación tuvo como objetivo delimitar las medidas tomadas frente a la emergencia sanitaria por la COVID-19 y cómo estas viabilizaron la participación activa de las Fuerzas Armadas en el control interno del país. La investigación fue de tipo descriptivo con enfoque cualitativo. La unidad de análisis estuvo conformada por documentos normativos referentes a la seguridad y defensa, tanto a nivel nacional como internacional y más propiamente por aquellos documentos normativos relacionados con políticas de participación de las Fuerzas Armadas respecto a la seguridad y defensa nacional del Perú en el marco de la COVID-19, así como las acciones que fueron ejecutadas con base en estos decretos. En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se empleó la observación directa y el análisis documental y, respecto a los instrumentos de acopio de información, se utilizaron fichas bibliográficas, las cuales fueron organizadas de acuerdo con dos variables de análisis: capacidad

de las Fuerzas Armadas y participación en la emergencia sanitaria. Se encontró que los decretos legislativos otorgaron constitucionalidad a las acciones ejecutadas por las Fuerzas Armadas, para mantener el orden interno, por lo cual, se concluyó que la actual Constitución posibilita que las Fuerzas Armadas puedan participar en la seguridad por casos de orden interno, con base en las necesidades y emergencias que se presenten.

Palabras clave: Fuerzas Armadas,
Orden Interno, Participación,
Normatividad, Seguridad.

ABSTRACT

The role played by the Armed Forces has been changing, leading to an increasingly active and strategic participation, based on the intertwining of their functions with the security and internal order of a given country. This new conception has been reflected in the legal norms, by including the Armed Forces in the internal order, thus expanding their functions towards a social aspect. Based on the above, the objective of this research was to delimit the measures taken in the face of the health emergency by COVID-19 and how these made the active participation of the Armed Forces in the internal control of the country viable. The research was descriptive and qualitative in approach. The unit of analysis was made up of normative documents referring to security and defense, both at national and international level, and more specifically those normative documents related to policies of participation of the Armed Forces with respect to the national security and defense of Peru within the framework of COVID-19, as well as the actions that were executed based on these decrees. As for the data collection techniques, direct observation and documentary analysis were used and, with respect to the information collection instruments, bibliographic files were used, which were organized according to two variables of analysis: capacity of the Armed Forces and participation in the health emergency. It was found that the legislative decrees granted constitutionality to the actions carried out by the Armed Forces to maintain internal order, therefore, it was concluded that the current Constitution enables the Armed Forces to participate in security in cases of internal order, based on the needs and emergencies that may arise.

Keywords: Armed Forces,
Internal Order, Participation,
Regulations, Security.

INTRODUCCIÓN

La globalización ha permitido estrechar las distancias geográficas entre países, y los cambios que suceden vertiginosamente en el contexto actual han provocado que la incertidumbre se torne una rutina, siendo la interdependencia global, un factor que condiciona a los países, de tal forma que, ante eventos con mínimas variaciones en otras latitudes, se puede desencadenar enormes e insospechados efectos en el otro extremo del mundo. En este marco, Mejías y De Sousa (2015) indican que la incertidumbre global se ha incrementado debido a las nuevas amenazas (terrorismo, delincuencia organizada transnacional, tráfico ilícito de drogas, trata de personas, ciberdelincuencia y ataques de seguridad cibernética, desastres naturales, entre otros), las cuales, por su carácter multidimensional, requieren ser enfrentadas de manera cooperativa, hemisférica y transnacional, ya que afectan a todos los países, así como a varios sectores del Estado, involucrando ámbitos políticos, económicos, sociales, militares, ambientales, de salud, entre otros. Con base en lo indicado, el contexto global de seguridad y defensa nacional se ha enfocado en generar nuevas respuestas de carácter global y multidimensional, ya que el enfoque tradicional no es capaz de incluir todos los aspectos amenazantes de la realidad actual.

En cuanto a los problemas que amenazan el contexto global vigente, se encuentra el coronavirus SARS-CoV-2, declarado oficialmente como el virus responsable de la enfermedad COVID-19 y causante de una pandemia que, hasta el día de hoy, no ha podido ser controlada de forma efectiva, puesto que la rápida extensión del virus en diferentes países ha impedido contrarrestar su avance. Consecuentemente, la Organización Mundial de la Salud ha declarado que, hasta el momento, la pandemia ha colapsado los sistemas de atención médica y llevado a tomar medidas preventivas dramáticas en muchos países, causando múltiples respuestas y acciones. Al respecto, cabe señalar que Latinoamérica ha sido uno de los mayores perjudicados por la pandemia, no solo en cuanto a la tasa de mortalidad, sino también por la recesión social y económica (Álvarez y Harris, 2020). Como respuesta, los países latinoamericanos han adoptado medidas drásticas y costosas, para reducir el impacto a largo plazo.

El Perú no ha estado exento a esta nueva amenaza en cuanto a seguridad y defensa nacional, ya que se han reportado alrededor de 830 000 casos confirmados y 32 834 fallecidos, cifras que se incrementan con el transcurso de los días, lo que ha originado un alto impacto en la seguridad, superando las capacidades estatales y desbordando a las fuerzas policiales. En este punto, es preciso señalar la participación de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), las cuales han evolucionado históricamente no solo por la inclusión de nuevas funciones, sino también por la formación institucional ante los nuevos cambios en el contexto global. En este sentido, el incremento de contagios por la COVID-19 ha convocado la asistencia de las Fuerzas Armadas frente a tareas subsidiarias, en apoyo a la atención en derivaciones de la pandemia; por ello, para afrontar la presente crisis, en todos los países de la región, desde el ámbito de la defensa, se ha extremado el aporte que las fuerzas militares pueden proporcionar en el caso de una emergencia.

Es preciso señalar que la participación de las Fuerzas Armadas en el control interno ha generado diversas interrogantes, específicamente respecto a las funciones que desempeña frente a la población civil, considerando que la naturaleza de sus funciones se orienta, básicamente, a un accionar ante situaciones de guerra o conflicto. Además, se debe considerar que las Fuerzas Armadas se componen, básicamente, de dos posturas: institucionalista y administrativa, ya que se considera como parte de la estructura del Estado y como sector de la Administración pública, respectivamente, y en ambas situaciones se contempla a las Fuerzas Armadas como una estructura militar de mandos y unidades subordinadas, cuya finalidad es realizar operaciones militares. Si bien la naturaleza de las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas ha ido variando con la coyuntura, la interrogante que se plantea se orienta a poder analizar hasta qué punto las funciones que cumple esta institución puede acoplarse con las necesidades sociales que se afrontan en el marco actual, ya que hoy, el enemigo no es otro individuo, sino un virus, cuyas medidas para combatirlo no son las armas de guerra, sino medidas y políticas que el Estado debe ir imponiendo en aras de mantener el bienestar de la población en general.

Debido a las circunstancias, las Fuerzas Armadas han debido adoptar su rol frente al Estado y a la sociedad, lo que ha promovido la dación del Decreto Legislativo N.º 1095, emitido por el Poder Ejecutivo (2020), en donde se permite que las Fuerzas Armadas puedan asumir el control del orden interno y realizar acciones de apoyo a la Policía Nacional, puesto que la emergencia o crisis sanitaria nacional justifica su empleo, en virtud de que cuentan con un alto grado de organización y tienen la capacidad de reaccionar de forma inmediata y eficaz, y su presencia, en todas las regiones, constituye el soporte logístico más grande del país (Chiabra, 2020).

Cabe acotar que, en la actualidad, en las Fuerzas Armadas participan alrededor de 60 000 efectivos (75 % del Ejército del Perú, 17 % de la Marina de Guerra y 8 % de la Fuerza Aérea), quienes además de cumplir con acciones de control territorial y control de fronteras, ahora participan en los comandos COVID-19 a nivel nacional, vuelos y apoyo logístico a los hospitales del territorio peruano, fabricación de equipos médicos, habilitación de la Villa Panamericana, entre otros. Ahora bien, debe tenerse en consideración la Resolución Ministerial N.º 084-2017 DE/SG, emitida por el Ministerio de Defensa (2017), donde se definen los nuevos roles estratégicos asignados a las Fuerzas Armadas en cuanto a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial, participar en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres, así como participar en el desarrollo nacional, política

exterior y el orden interno. No obstante, aunado a las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas, estas deben seguir velando por el orden interno en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), luchando contra la minería ilegal en Madre de Dios y el Putumayo, salvaguardando la seguridad de la Amazonía y comunidades indígenas, es decir, continuar instruyéndose y entrenándose para brindar una respuesta inmediata y eficaz cuando ocurran desastres, ya sean provocados por el hombre o por la naturaleza, y retomando el concepto de las nuevas amenazas, pero ya no exclusivamente de naturaleza militar.

A partir de lo expuesto, esta investigación se delimitó no solo a aspectos normativos y conceptuales, sino también a un hecho evidente y concreto, como es la emergencia sanitaria que actualmente se ha declarado, debido a la presencia de una pandemia que se ha extendido a casi la totalidad de países del mundo. Si bien el objetivo que se buscó fue describir en qué medida la emergencia sanitaria por la COVID-19 viabiliza la participación activa de las Fuerzas Armadas en el control interno, también es necesario determinar cómo fue su participación en otros casos de emergencia a nivel nacional e internacional. Al respecto, es preciso indicar que lo que se vive en la actualidad no tiene precedentes, ya que la realidad social y económica se ha visto afectada por la crisis ocasionada por la pandemia, la cual desbordó la capacidad de la fuerza civil por lo que se hace necesario establecer hasta qué punto las Fuerzas Armadas, como institución castrense, puede incidir en mantener el orden interno, dentro de un Estado de derecho donde priman las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos. Esta es la orientación que se ha planteado en esta investigación, por lo que se requiere conocer y analizar hechos pasados, la forma cómo se ha tratado dichas coyunturas y hasta qué punto se pudo haber cometido excesos en cuanto al control interno, ante la emergencia sanitaria nacional por la COVID-19.

COVID-19

El coronavirus es una familia de virus ARN monocatenarios (Cortés, 2020), que fue descubierta en 1964 por Dorothy Hamre, tras aislar muestras de estudiantes de medicina con infecciones respiratorias severas, lo que permitió evidenciar que el brote de este virus surgió desde el siglo pasado. Seguidamente, en China Cantón, en el año 2002, surgió una nueva variante de este virus, denominado SARS-CoV (Síndrome Respiratorio Agudo Severo), determinándose que este es de origen zoonótico, ya que una civeta (mamífero consumido en China) fue el instrumento de infección al ser humano. No obstante, este tipo de coronavirus desapareció a los siete meses, ya que sufrió una mutación que condujo a la pérdida de su capacidad de infección (De Miguel y Ruiz, 2020). Posteriormente, en el 2012 se descubre una nueva mutación del virus: MERS-CoV o Síndrome Respiratorio de Oriente Medio; sin embargo, en este caso, el virus se transmitía mediante el camello, animal cuya leche se consume en el oriente medio.

Nuevamente, en el 2019 surgieron noticias de un nuevo coronavirus en la ciudad de Wuhan, China, con características semejantes al virus encontrado en el 2002, por tal motivo, este fue denominado SARS-CoV2. Rápidamente, este virus ha pasado de ser una epidemia a una pandemia, debido a la facilidad y rapidez de su contagio en casi todos los países del planeta, llegando a convertir en una amenaza que afecta la defensa y salud de la sociedad en general.

FUERZAS ARMADAS

En esencia, las Fuerzas Armadas se encargan de asegurar el orden y seguridad de un Estado, enmarcados en contextos de guerra, posibilitando su desarrollo y garantizando el bienestar de la población en general. No obstante, entre el contexto de la guerra y la paz, existen otros pasajes en los que se requiere de las fuerzas del orden para garantizar la seguridad de una nación (Griffiths, 2017), aspecto que ha generado que las Fuerzas Armadas varíen su rol en la sociedad.

En el Perú, el rol de las Fuerzas Armadas ha cambiado, producto de las nuevas concepciones que surgen en el marco nacional, a consecuencia de hechos e influencias de pensamientos a nivel internacional. Estos nuevos cambios se han reflejado en las normas legales, lo cual ha representado un avance en cuanto a las funciones y responsabilidades de las Fuerzas Armadas frente al Estado y la sociedad, conduciendo al fortalecimiento de su institucionalidad. Con base en lo indicado, se puede establecer que los roles que cumplen las Fuerzas Armadas no son estáticos, sino que estos se diversifican (Cifuentes, 2020), lo que demuestra la importancia que tiene como una institución organizada y jerárquica, y con una disciplina que la singulariza de otras instituciones igualmente importantes para el Estado y la sociedad.

En este sentido, la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos internos se ha hecho más palpable en los últimos tiempos, no solo en la lucha contra la criminalidad organizada, sino también como defensa y apoyo del orden interno. Esta dualidad de funciones ha concebido a las Fuerzas Armadas como una institución estratégica dentro de todo país, incluso, se puede señalar que no existe una institución u organización dentro del Estado que abarque funciones tan diversas y relevantes para el mantenimiento del orden y defensa de las instituciones en el Perú.

ORDEN INTERNO Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

El orden interno, de acuerdo con Bernales (1999), se define como “aquella situación interna de paz y posibilidad de progreso para el conjunto y para los individuos, en la cual se cumple el orden jurídico y la organización democrática con un espíritu de justicia y equidad” (p. 730). En este marco de ideas, se puede establecer que el orden interno “se estructura como un sistema de reglas destinadas a mantener el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la normatividad ética-jurídica de las relaciones entre particulares, y entre estos y el Estado” (p. 731).

Entonces, el orden interno implica que se asegure el buen funcionamiento del Estado y de la legalidad, con la finalidad de que se mantenga la paz social. Es preciso destacar que el orden interno tiene una naturaleza político-social relacionada con el derecho, ya que busca el mantenimiento de un Estado democrático y, por ende, el respeto de las normas que organizan a la sociedad. Adicionalmente, el orden interno garantiza aspectos no jurídicos, como son los aspectos colectivos, fenómenos económicos, entre otros. A pesar de la importancia de este concepto, actualmente no existe un consenso sobre la definición de orden interno y los medios de actuación ante una posible amenaza. Al respecto, la Constitución Política del Perú establece que el mantenimiento del orden interno es una función propia del Poder Ejecutivo y, con base en este fundamento, el presidente de la República dicta medidas activando diversos organismos estatales, como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, en casos excepcionales, ya que el primero es el encargado de garantizar, mantener y reestablecer el orden interno del Estado Peruano (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016).

Ludescher (1999) indica que el orden interno se relaciona con la defensa nacional, ya que ambos abarcan la preservación o restablecimiento de la seguridad interna, a cargo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú; por lo cual, el concepto de orden interno se relaciona fundamentalmente con las ciencias militares. No obstante, el marco actual ha generado que las fuerzas del orden introduzcan un nuevo concepto de orden interno en lugar del concepto de orden público y, con base en esta, ha quedado establecido “que son las Fuerzas Armadas las encargadas de velar por el orden del país, tanto externo como interno, teniendo como auxiliares a las Fuerzas Policiales, quienes reciben también una formación fundamentalmente militar” (Ludescher, 1999, p. 130).

En este sentido, la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública responde a posiciones flexibles para emplear las capacidades militares, en situaciones excepcionales y de forma limitada, con la finalidad de mantener el orden interno. Al respecto, Umbría (2018) señala que las razones para justificar la

intervención de las Fuerzas Armadas son diversas, pero todas estas se enmarcan en la defensa de la soberanía e integridad del territorio. Entonces, solo por aspectos políticos y casos excepcionales se amplía el campo de acción de las Fuerzas Armadas, como es en casos de lucha contra el narcotráfico, investigaciones a grupos criminales internacionales, entre otros.

METODOLOGÍA

La investigación fue de tipo descriptiva-exploratoria, ya que se buscó establecer un primer contacto con la realidad estudiada, a fin de obtener información relevante necesaria en cada una de las etapas de la investigación. Además, el enfoque fue cualitativo bajo una óptica hermenéutica interpretativa en la cual se deconstruye y construye la participación de las FF.AA. dentro del marco legal vigente ateniéndose a los preceptos constitucionales y legales que rigen la acción militar dentro del ámbito civil, con motivo de fuerza mayor, dado que la Policía Nacional es la encargada, en primer lugar, de garantizar, mantener y reestablecer el orden interno del Estado Peruano; la investigación se enfocó en estudiar la realidad en su contexto natural, respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria nacional por la COVID-19. Adicionalmente, se empleó el método analítico, para descubrir los procesos causales a través del método comparativo, de donde se extrajeron experiencias que se han llevado a cabo en organizaciones similares, de quienes se analizaron los resultados.

La unidad de análisis estuvo conformada por documentos normativos referentes a la seguridad y defensa, tanto a nivel nacional como internacional. En particular, esta comprendió todos aquellos documentos normativos relacionados con políticas de participación de las Fuerzas Armadas respecto a la seguridad y defensa nacional del Perú en el marco de la COVID-19, especialmente el Decreto Legislativo N.º 1095, que trata sobre el control del orden interno, así como las acciones que se ejecutaron de acuerdo con esta nueva normativa. Cabe señalar que estas disposiciones ampliaron el rango de las Fuerzas Armadas que, se entiende, deben ser excepcionales; sin embargo, este sentido no está bien delimitado dentro de la normatividad actual, lo que podría generar conflictos entre las funciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

La técnica de recolección de datos fue el análisis documental y, como instrumento de acopio de información, se utilizaron fichas bibliográficas, donde se consignaron las experiencias de cada una de las instituciones estatales analizadas respecto a su participación en la pandemia generada por la COVID-19. Es preciso considerar que no se puede dejar de lado la naturaleza de cada institución, puesto que se debe mantener la organización y respeto de los derechos y principios que consagra la Constitución Política del Perú. Finalmente, cabe señalar que se consideraron las variables de análisis: “capacidad de las Fuerzas Armadas del Perú”, en la cual se incluyeron dimensiones de aspecto legal, equipamiento e instrucción y equipamiento; y “participación en la emergencia sanitaria”, la cual estuvo constituida por las dimensiones de COVID-19 y orden interno.

RESULTADOS

• Capacidad de las Fuerzas Armadas del Perú

Constitución Política del Perú

El artículo 137 de la Constitución Política del Perú establece que, en estado de emergencia, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno, tal como lo dispone el presidente de la República. Adicionalmente, el artículo 165 determina que las Fuerzas Armadas deben garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República. Entonces, las acciones de las Fuerzas Armadas se basan y fundamentan en el mantenimiento del orden constitucional, ya que esta institución está subordinada al poder constitucional.

Decreto Legislativo N.º 1186

En este decreto se determina la competencia, naturaleza jurídica y las funciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, donde se establece que esta institución tiene como función, participar en el mantenimiento y control del orden interno durante los estados de excepción y en los casos que disponga el presidente de la República, conforme con la Constitución Política del Perú y de acuerdo con la ley de la materia. Además, las Fuerzas Armadas deben asumir el control interno cuando el presidente de la República declare el estado de emergencia.

Resolución Ministerial N.º 1411-2016-DE/CCFFAA

Esta resolución aprueba los siguientes roles estratégicos de las Fuerzas Armadas:

a. Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial

Al respecto, de acuerdo con la Directiva N.º 01-2010-CSN de Seguridad y Defensa Nacional, la concepción político-estratégica de seguridad y defensa nacional para el empleo de las FF. AA. tiene carácter defensivo, considerando a la disuasión como un recurso efectivo para evitar hipótesis de conflicto. Por consiguiente, en caso de conflicto armado externo, las FF. AA. responden exclusivamente bajo la forma de legítima defensa en consonancia con la Carta de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos. Esta concepción está aludida en la Directiva General N.º 05-2017-MINDEF-SG/VPD/DIGEPE/DIPPED, del 6 de julio de 2017, que estableció la política general del sector Defensa en el campo militar.

b. Participar en el orden interno

De acuerdo con diversos analistas, este rol surgió ante la ausencia, cada vez más recurrente, de conflictos armados internacionales. Por consiguiente, se determina que las Fuerzas Armadas ahora deben cambiar sus prioridades, ya que deben dedicarse no solo a acabar con los remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso, sino que debe impulsar la presencia del Estado mediante enfoques participativos y acciones que cierren la brecha social y económica, además de posibilitar la articulación en los tres niveles del Gobierno, con transferencia de funciones, para hacer seguimiento y monitoreo (Aponte, citado por Buendía, 2017).

c. Participar en el desarrollo nacional

Esta participación se realiza en coordinación con otros sectores del Estado, quienes deben aplicar un enfoque multidimensional, acorde con la Declaración sobre Seguridad de las Américas de la OEA de 2003, en ejecución de sus políticas públicas. Este propósito se ha visto recientemente plasmado con las denominadas Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) que proponen llevar al Estado, con sus organismos públicos y programas sociales, a todo el territorio nacional, especialmente a las zonas menos favorecidas, a través de las fuerzas terrestres, navales y aéreas que componen las Fuerzas Armadas.

d. Participar en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres

La Ley N.º 29664, *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*, indica que las FF. AA. son parte de este sistema, mientras que el ministro de Defensa integra su máxima instancia: el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. A partir de ello, las FF. AA. han brindado un importante apoyo a la población frente a situaciones tales como el friaje, terremotos, aluviones, sequías e inundaciones. El número y distribución de su personal, a lo largo y ancho del territorio nacional, así como su organización, son características que convierten a estas fuerzas en indispensables a la hora de afrontar desastres naturales.

e. Participar en la política exterior

La Resolución Ministerial N.º 1411-2016-DE incorporó un literal respecto a la participación de las FF. AA. en la política exterior, acción que no está prevista constitucionalmente. No obstante, en este no se establece que las FF. AA. elaboren, conduzcan o ejecuten la política exterior, sino que se indica que estas pueden participar de alguna manera en el proceso, pero en función subsidiaria y de apoyo (Gómez de la Torre, 2018). Sin embargo, existe una inclinación para asumir criterios de “seguridad cooperativa”, participando activamente en operaciones de paz de las Naciones Unidas, como la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití-Minustah, entre otras (Sánchez, 2012).

Ley N.º 28101, Ley de Movilización Nacional (2003)

Esta ley precisa los derechos y deberes tanto del Estado como de las personas naturales y jurídicas, frente a situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos o desastre, las cuales requieren de la participación de diversos actores, así como la utilización de los recursos, bienes y servicios disponibles. Si bien es cierto, la ley de movilización en casos de situaciones de emergencia no se encuentra actualizada en relación con el marco legal respecto a la gestión de riesgo del desastre y otras situaciones, en el marco de la declaración de estados de excepción, en el artículo 3 se precisa que:

La movilización es un proceso permanente e integral y dirigido por el Gobierno, que consiste en adecuar el poder y potencial nacional a los requerimientos de la Defensa Nacional, a fin de disponer y asignar oportunamente los recursos necesarios para afrontar situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos o desastres que atenten contra la seguridad, cuando estos superen las previsiones de personal, bienes y servicios, así como las posibilidades económicas y financieras. (p. 4)

Cabe acotar que este concepto debe ser ampliado para afrontar situaciones de emergencia sanitaria o emergencia por grave amenaza o peligro inminente, que atenten contra la seguridad y defensa nacional.

Decreto Supremo N.º 044

Mediante este decreto, se declaró el estado de emergencia nacional debido a la pandemia producida por la COVID-19, estableciéndose que la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas adoptaran las medidas requeridas para garantizar el acceso a bienes y servicios a la población. En este sentido, se suspendió el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito comprendidos en la Constitución Política del Perú.

Asimismo, a fin de garantizar la implementación de las medidas, se indicó que la intervención de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas debe efectuarse conforme con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú; y en el Decreto Legislativo N.º 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, respectivamente. Cabe señalar que el artículo 10.5 de la citada norma establece que la ciudadanía, así como las autoridades nacionales, regionales y locales tienen el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de las autoridades policiales y militares en el ejercicio de sus funciones.

Decreto Legislativo N.º 1095

Finalmente, mediante este decreto se establecieron las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de su función constitucional, ya que, por el nuevo panorama nacional, se encontraban autorizados a emplear su capacidad coercitiva para proteger a la sociedad, en defensa del

Estado de derecho. Este decreto es aplicable a las Fuerzas Armadas cuando se dispone que, en el ejercicio de sus funciones, asumen el control del orden interno y cuando realicen acciones en apoyo a la Policía Nacional.

- **Participación de las Fuerzas Armadas en la emergencia sanitaria**

a) Patrullaje para el control del aislamiento social

Orden en las calles

Tras la emisión de los decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas, en apoyo de la Policía Nacional, extremaron el control peatonal, a fin de cumplir con la cuarentena, encargándose de controlar el pase especial de tránsito brindado para situaciones especiales. Este pase permitía a las personas transitar durante los días de aislamiento obligatorio, por lo que era necesario portarlo físicamente o mediante una captura de imagen para que sea corroborado por las fuerzas del orden. De no contar con el pase, las personas podían ser detenidas y denunciadas por el delito contra la fe pública.

De igual forma, la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la COVID-19 ha sido efectuada en diferentes regiones de nuestro país. Esto se ha evidenciado en su participación en la selva peruana, donde apoyaron en el traslado de los habitantes de la zona vía fluvial, lo que no implicó dejar de lado la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico en la zona del Vraem. Aunado a ello, las acciones de patrullaje y seguridad se intensificaron en todos los departamentos del Perú.

Control de registro de pases vehiculares

Las Fuerzas Armadas, conjuntamente con la Policía Nacional, se han encargado del control y validación del registro de los pases vehiculares, además de restringir la circulación de los vehículos por las carreteras a nivel nacional.

Control de paraderos

Se intensificaron las acciones de control en lugares públicos, con el objetivo de que el transporte público no sea un medio para propagar la COVID-19, considerando que los paraderos son puntos de alto contagio, siendo necesaria la participación de las Fuerzas Armadas para reforzar la seguridad y el control. Adicionalmente, el control de los paraderos también comprendió el apoyo al personal sanitario, para la toma de muestras de descarte de la COVID-19, tal como sucedió en el Metropolitano y el Metro de Lima.

b) Control fronterizo, puertos y aeropuertos

El control de las fronteras se intensificó debido al cierre de aeropuertos, activándose vuelos en la calidad de humanitarios mediante el Grupo Aéreo N.º 8 de la Fuerza Aérea del Perú, con la finalidad de poder trasladar a compatriotas que se encontraban en estado de vulnerabilidad.

Sellado de fronteras

La Fuerza Aérea del Perú llevó a cabo diversas misiones, a fin de apoyar a las entidades del Estado que necesitan sus servicios. En este sentido, se llegó a realizar más de 300 horas de vuelo en la vigilancia de fronteras, transporte de autoridades, evacuaciones, entre otros.

Reforzamiento de las zonas de fronteras

La Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas se encargaron de verificar el cierre total de las fronteras y la suspensión del transporte internacional de pasajeros por cualquier medio.

c) Vuelos de apoyo

Traslado de pacientes

Las Fuerzas Armadas han participado en el apoyo de traslado de pacientes con COVID-19, llegando a realizar 48 vuelos para el traslado de muestras de posibles casos de coronavirus, así como el traslado de material e insumos médicos, en cumplimiento de las disposiciones del Ministerio de Defensa y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel. De los 48 vuelos, 23 fueron ejecutados por aeronaves de la Fuerza Aérea del Perú (FAP), 17 por la Aviación del Ejército del Perú (EP) y 8 por la Aviación Naval de la Marina de Guerra.

Traslado de profesionales de la salud

La participación de las Fuerzas Armadas también permitió el traslado de profesionales de la salud y autoridades nacionales hacia las regiones del Perú, además de los pasajeros varados tanto en Lima como en otras regiones (Arequipa y Cusco). Cabe acotar que esta entidad también participó en los vuelos para el traslado de material médico, respiradores y personal de salud a los distintos departamentos, y para el envío de muestras a la capital de la República, para descartar el coronavirus, los cuales fueron realizados en coordinación con el Ministerio de Salud (Minsa) y el Seguro Social de Salud (Essalud).

Los vuelos, en su mayoría, fueron desde Lima hacia Lambayeque, Piura, Cajamarca, Arequipa, Cusco, Tacna, Loreto, San Martín, Madre de Dios, Ayacucho, Moquegua, Puno, Junín, Ucayali, Áncash, Huánuco y La Libertad.

Traslado humanitario a sus lugares de destino

Desde que se inició la declaración de emergencia, miles de personas han regresado a sus lugares de origen mediante diversos medios, muchas de las cuales no han seguido con los protocolos, por lo que se hizo necesario la intervención de las fuerzas del orden. En este sentido, la participación de las Fuerzas Armadas ha sido necesaria para mantener el orden y cumplir con los protocolos necesarios.

Vuelos de verificación

La participación de las Fuerzas Armadas en los vuelos de verificación fue activa, y consistió en la realización de vuelos para verificar la situación y reformar las medidas sanitarias necesarias. En este sentido, la participación de las fuerzas del orden se orientó específicamente a las acciones del Estado. Cabe precisar que los vuelos fueron realizados a diferentes departamentos del Perú.

Ayuda humanitaria e insumos

Las operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas permitieron atender oportunamente las necesidades de la población afectada o damnificada por las intensas lluvias e inundaciones, desborde de ríos y activación de quebradas, que azotaron a la región Lambayeque. En adición a ello, tras un reporte oficial difundido por la Fuerza Aérea del Perú (FAP), se supo que desde el 20 de marzo hasta el 3 de mayo se ejecutaron 23 atenciones aéreas médicas, y se llevaron a 76 centros poblados alimentos no perecederos y bienes de ayuda humanitaria. Es preciso resaltar que estas 23 personas fueron rescatadas por personal militar y conducidas a los centros de salud para su recuperación, siendo los profesionales de salud de la

FAP, quienes asistieron en Lambayeque a madres gestantes, niños y ancianos que, gracias a la intervención inmediata, se salvaron de morir.

d) Control de mercados

Control de propagación de la pandemia

Las Fuerzas Armadas han participado en los operativos de restricción por el estado de emergencia en calles y mercados, con la finalidad de reforzar el control y hacer respetar las medidas de restricción dictadas. El control se realizó en las vías principales.

e) Apoyo sanitario en la lucha contra la pandemia

Villa Panamericana

Las Fuerzas Armadas participaron en la habilitación de 2352 dormitorios en las torres 3, 4, 5, 6 y 7 de la Villa Panamericana, la cual fue habilitada como un hospital provisional, con la finalidad de brindar un mejor servicio de salud a la población afectada por la COVID-19.

f) Apoyo a familias vulnerables

Programa Te Cuido Perú

Como parte de la estrategia del Estado, el Ejército del Perú ha venido participando en el plan “Te Cuido Perú”, con el objetivo de brindar vigilancia y asistencia a las personas afectadas con la COVID-19 y a sus familiares; plan estratégico que ha sido aplicado en todo el país. Este programa, igualmente, es monitoreado por las Fuerzas Armadas mediante grupos de trabajo durante las 24 horas.

Distribución de canastas y víveres

Las Fuerzas Armadas han ejecutado acciones de apoyo social mediante la entrega de canastas de víveres a la población vulnerable.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Las Fuerzas Armadas son un cuerpo castrense, cuya principal finalidad es defender la soberanía del Estado, así como la seguridad de todos los peruanos; sin embargo, estas funciones pueden abarcar otras esferas, con base en las necesidades y emergencias que se presenten en un determinado contexto. En este sentido, debido a acontecimientos mundiales en donde se ha puesto en riesgo la seguridad de la población, ya sea por atentados terroristas, por actos criminales a gran escala bajo la modalidad de organizaciones u otros ámbitos, ha provocado que las funciones de las Fuerzas Armadas se amplíen, abarcando otras esferas en el territorio nacional. Al respecto, cabe señalar que la ampliación de funciones de las Fuerzas Armadas ha sido objeto de tratamiento constitucional, tal es así que en la actual Constitución Política del Perú se establece que estas pueden participar en la seguridad por casos de orden interno. En este marco, tras la aparición de la COVID-19, el Poder Ejecutivo (2020) emite el Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM, que declara estado de emergencia nacional y en donde se encarga a la Policía Nacional del Perú, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, la verificación del cumplimiento de las medidas impuestas. Esta labor fue realizada en observancia del Decreto Legislativo N.º 1186, emitido por el Poder Legislativo (2015), que regula el Uso de la Fuerza por parte de la PNP, y el Decreto Legislativo N.º 1095, formulado por el Poder Legislativo (2010), que establece Reglas de

Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. Adicional a ello, el 15 de marzo, el Ministerio de Defensa (2020) emite el Decreto Supremo N.º 003-2020-DE, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1095, en donde se establecen los lineamientos y procedimientos que regulan el empleo y uso de la fuerza durante las operaciones y acciones militares de las fuerzas armadas, especialmente en el contexto generado por la COVID-19.

A partir de lo establecido, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han ejecutado funciones conjuntas, con base en el principio de cooperación y, a partir de esta, se han intentado neutralizar las amenazas y los riesgos que surgen en el contexto nacional. Además, sobre la base de estas ideas, el Estado Peruano, tras la declaración de la emergencia sanitaria y en aplicación de las normas ya indicadas, ha solicitado la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad y orden interno de nuestro país, cumpliendo funciones de cooperación con la Policía Nacional.

En este sentido, la normatividad constitucional especial ha avalado la participación de las Fuerzas Armadas en casos de emergencia, como en la emergencia sanitaria producida por la declaración de pandemia tras la aparición de la COVID-19, la cual ha generado la muerte de miles de peruanos. Entonces, tras los hechos y vivencias se ha podido evidenciar un rol diferente de las Fuerzas Armadas en los programas sociales y de salud del Estado, y esto se debe a la formación que reciben, la infraestructura que cuentan y su equipamiento, el cual difiere con los que tiene la Policía Nacional.

Finalmente, cabe precisar que los problemas que se originan debido a los constantes cambios en la sociedad exigen soluciones rápidas y efectivas por parte del Estado, lo que implica replantear la concepción actual de las Fuerzas Armadas. En este marco, se ha evidenciado que los cambios normativos han ampliado la función de las Fuerzas Armadas frente a los cambios que se han dado paulatinamente en el contexto nacional, como la propagación de la COVID-19. Estos cambios se orientan a nuevos sistemas de represión como parte de las estrategias de seguridad y defensa de nuestro país, así como políticas sociales. Al respecto, es preciso acotar que la proyección que se tiene de las funciones de las Fuerzas Armadas es la de adecuarse a los nuevos desafíos y situaciones que pongan en riesgo la seguridad u orden interno del país, con el objetivo de salvaguardar la defensa y seguridad nacional del Estado peruano.

REFERENCIAS

- Álvarez, R. y Harris, P. (2020). COVID-19 en América Latina: retos y oportunidades. *Revista Chilena de Pediatría*, 9(1), 179-182. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0370-41062020000200179
- Bernales, B. (1999). *La Constitución de 1993/Análisis Comparado*. Editora RAO S.R.L.
- Buendía, P. (2017, 24 de octubre). El plan Vraem 2017-2021 atenderá principales pedidos de población. *Diario Oficial El Peruano*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/CAF-78C175AD5618005258213006D0CB8/\\$FILE/PERUA-NO24-10-2017.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/CAF-78C175AD5618005258213006D0CB8/$FILE/PERUA-NO24-10-2017.PDF)
- Chiabra, R. (2020, 26 de marzo). Las Fuerzas Armadas y el coronavirus en el Perú. *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú*. <https://ceep.mil.pe/2020/03/26/las-fuerzas-armadas-y-el-coronavirus-en-el-peru/>
- Cifuentes, I. (2020, 23 de mayo). *Las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Guatemala ante el COVID-19: roles y desafíos* [conferencia]. Guatemala. https://www.researchgate.net/publication/341615354_Las_Fuerzas_Armadas_y_de_Seguridad_de_Guatemala_ante_el_COVID-19_Roles_y_desafios
- Cortés, M. (2020). Coronavirus como amenaza a la salud pública. *Revista Médica de Chile*, 148(1), 123-129. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-98872020000100124
- De Miguel, S. y Ruiz, J. (2020). *Coronavirus: prevención, pandemia y contención*. Los Libros de la Catarata.
- Gómez de la Torre, A. (2018). ¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú? En J. Baeza, M. Escudero, A. Gómez de la Torre, D. Pérez, A. Jorge, J. Rocabado, D. Vera, *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 171-200). Pontificia Universidad Católica del Perú-Konrad Adenauer Stiftung.
- Griffiths, J. (2017). Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? *Estudios Internacionales*, 49(187), 131-161. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692017000200131
- Ludescher, M. (1999). Estado e indígenas en el Perú. Un análisis del marco legal y su aplicación. En *Law & Anthropology* (pp. 122-264). The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Mejías, S. y De Sousa, S. (2015). *La multidimensionalidad de la seguridad nacional/Retos y desafíos de la región para su implementación*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ministerio de Defensa. (2017). *Resolución Ministerial N.º 084-2017 DE/SG*. https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20084_2017.pdf
- Ministerio de Defensa. (2020, 15 de marzo). Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1095. *Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional Decreto Supremo N.º 003-2020-DE*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/reglamento-del-decreto-legislativo-n-1095-decreto-legisla-decreto-supremo-n-003-2020-de-1864943-1/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). *Constitución Política del Perú*. Minjus. http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf
- Poder Ejecutivo. (2020, 11 de mayo). Decreto Legislativo N.º 1505. *Decreto Legislativo que establece medidas temporales excepcionales en materia de gestión de recursos humanos en el sector público ante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://bit.ly/2MV56yo>
- Poder Ejecutivo. (2015, 16 de agosto). Decreto Legislativo N.º 1186. *Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-uso-de-la-fuerza-por-parte-decreto-legislativo-n-1186-1275103-2/>

Poder Ejecutivo. (2020, 15 de marzo). Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM. *Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-estado-de-emergencia-nacional-po-decreto-supremo-n-044-2020-pcm-1864948-2/>

Poder Legislativo. (2020, 31 de octubre). Ley N.º 31061. *Ley de Movilización para la Defensa Nacional y el Orden Interno*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-movilizacion-para-la-defensa-nacional-y-el-orden-inte-ley-n-31061-1899055-1/>

Sánchez Debernardi, M. (2012). Avances que fortalecen la confianza mutua entre el Perú y Chile, desde el punto de vista de la Seguridad y la Defensa. En *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile: Documento 5: Aspectos de defensa y seguridad* (pp. 43-53). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile y la Fundación Konrad Adenauer.

Umbria, L. (2018). Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert, Pascual). *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (23), 161-165. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3744>