



El ministro de Defensa del Perú, Walter Martos, supervisa operativo conjunto de las Fuerzas Armadas y la Policía del Perú en la zona comercial de Mesa Redonda para garantizar el cumplimiento del estado de emergencia frente al COVID-19. (Foto: Ministerio de Defensa del Perú via Flickr, [CC BY 2.0](#))

La gestión multisectorial en tiempos de crisis y la transformación del Ejército del Perú

Coronel Ricardo A. Benavides, Ejército del Perú

No cabe duda de que la pandemia generada por el COVID-19 se ha convertido en una amenaza no tradicional de aún desconocidas proporciones para el mundo, la región y nuestro país en particular, con implicancias en todos los campos de la actividad humana y en la cual el sector Defensa ha adquirido un rol protagónico. El propósito de este artículo es analizar la integración y contribución del Ejército del Perú en la respuesta sistémica que ha emprendido el Estado para enfrentar la pandemia, la cual abarca responsabilidades que van más allá de las acciones militares en apoyo a la Policía Nacional del Perú (PNP) para el control del orden interno, y su relación con el proceso de transformación institucional en curso.

El 6 de marzo 2020 se reportó el primer caso conocido de COVID-19 en el país y este día marcó también el inicio de la respuesta del Estado para hacerle frente a esta mega amenaza. Es así que el 12 de marzo, el Gobierno emite la Resolución Ministerial Nro. 083-2020-PCM en la cual conforma el grupo de trabajo denominado «Comisión Multisectorial de Alto Nivel para conducir las labores de coordinación y articulación orientadas a la prevención, protección y control del Coronavirus (COVID-19)», conformado por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Salud, Defensa, Interior, Comercio, Exterior y Turismo, Transportes y Comunicaciones, Economía y Finanzas, Educación y INDECI, entre otros¹. Una de las funciones más complejas que enfrenta este grupo de trabajo es la coordinación y articulación de las

acciones de prevención, protección y control del coronavirus a cargo de las diversas entidades del Estado que tienen competencias en la materia, dadas las muy serias precariedades que arrastra nuestro sistema de salud desde hace muchos años.

Pocos días después y ante el escenario sombrío que se avecinaba sobre nuestro país y en un esfuerzo de ganarle por puesta de mano a la pandemia, el Gobierno promulga el 15 de marzo el Decreto Supremo 044-2020-PCM, declarando estado de emergencia nacional por las graves circunstancias a consecuencia del brote del COVID-19². En este documento se suspende el ejercicio de determinados derechos constitucionales, se limita la libertad de tránsito de las personas y se dispone el cierre temporal de las fronteras, entre otras restricciones. Para ello, se encargó a las Fuerzas Armadas apoyar a la PNP para garantizar el orden interno, facultándose al Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Defensa, dictar las medidas que permitan la implementación de este decreto. Se estableció asimismo que

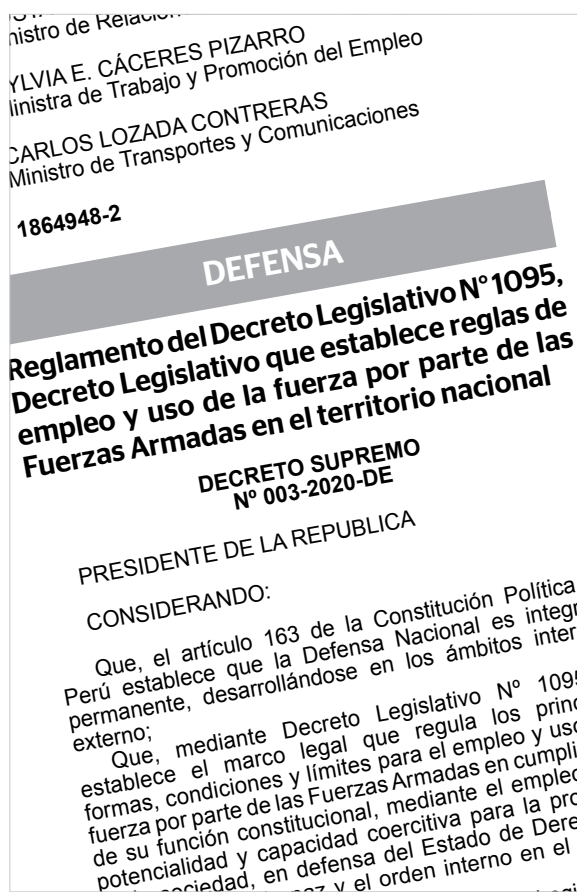
El coronel Ricardo A.

Benavides, Ejército del Perú, es jefe de

la Subdirección de Transformación Institucional de la Dirección de Planeamiento del Ejército. Obtuvo maestrías en Arte y Ciencia Militar por la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA, Ciencias de la Defensa y Seguridad Interamericana por el Colegio Interamericano de Defensa y Relaciones Internacionales por la Universidad de Troy, EUA. El coronel Benavides ha completado el Programa de Pensamiento de Diseño en la Universidad de Harvard. Como oficial comando, participó en 1997 en la operación de rescate de rehenes «Chavín de Huantar», por la cual recibió la condecoración «Héroes de la Democracia» por el presidente de la República del Perú. Al egresar como oficial, recibió la «Espada de Honor» de la Promoción 98° de la Escuela Militar de Chorrillos.



La Comisión Multisectorial de Alto Nivel contra el Coronavirus, liderada por el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos, evalúa las últimas medidas de emergencia. (Foto: Presidencia del Consejo de Ministro via Flickr, [CC BY-NC-SA 2.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/))



Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo Nro. 1095, en el cual se establecen las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en territorio nacional. (Documento: Ministerio de Defensa; Foto: Ministerio de Defensa del Perú via Flickr, [CC BY 2.0](#))

la intervención de nuestras fuerzas se efectúe al amparo del Decreto Legislativo 1095 y que la PNP, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, puedan verificar e intervenir a personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarios, así como ejecutar el control de la libertad de tránsito en vehículos particulares, transporte público u otros medios.

Hasta aquí, nuestra participación para enfrentar el COVID-19 se fue desarrollando dentro del ámbito de apoyo a la PNP para el control del orden interno, empleando el máximo de nuestro personal militar, recursos logísticos, particularmente de transporte de tropas y de carga, así como nuestras capacidades de comando y control, de protección y sostenimiento de la fuerza, y sobre todo, nuestra indoblegable voluntad de apoyo y compromiso absoluto con la población. Sin embargo, y dado el alcance sin precedentes de esta pandemia, el Gobierno adicionalmente requirió un esfuerzo adicional, el de la participación del mayor potencial del Ejército, sus recursos humanos, para liderar e integrar

diferentes equipos de respuesta a nivel nacional que están enfrentando la pandemia. He ahí la variable que tenemos que analizar.

La gestión multisectorial en tiempos de crisis

El 1 de abril 2020, con Resolución Ministerial 155-2020-MINSA, se dispuso la creación del Comando de Operaciones COVID-19, integrado por representantes del Ministerio de Salud, ESSALUD, Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales y un representante de la Asociación de Clínicas Particulares del Perú³. Este comando, como máxima autoridad operativa a nivel nacional en materia de implementación, ejecución y control de casos, tiene competencias en el manejo clínico de pacientes en unidades de cuidados intensivos, en el abastecimiento de insumos y equipos médicos considerados estratégicos, en la investigación clínica y epidemiológica y en el monitoreo de la campaña en general. En representación de nuestro Ejército, se designó



El ministro de Defensa, Walter Martos, supervisa la toma de pruebas del COVID-19 a comerciantes del mercado Caquetá como parte de la estrategia del grupo multisectorial «Te Cuido Perú» para cortar la cadena de contagio. (Foto: Ministerio de Defensa del Perú via Flickr, [CC BY 2.0](#))

al director de Salud del Ejército y su equipo para integrarlo. De manera simultánea, la titular de este comando, la ex ministra de Salud Pilar Mazzetti, procedió a conformar comandos de operaciones regionales con la misma misión, pero en el ámbito de las respectivas regiones del país. En virtud de ello, el comandante general de la 7ª Brigada de Infantería y el jefe de Estado Mayor de la III División de Ejército fueron designados como jefes de los comandos COVID-19 en Lambayeque y Arequipa respectivamente. Asimismo, en la gran mayoría de las 22 regiones restantes, se designó a diferentes oficiales del Ejército como integrantes de estos comandos regionales, los mismos que están participando activamente en la toma de decisiones e implementación de medidas urgentes de alcance multisectorial que permitan enfrentar la pandemia. En el caso de Arequipa, por ejemplo, el comando regional ha diseñado toda una estrategia para implementar el Plan Regional de Salud, integrando los esfuerzos del Gobierno Regional de Arequipa, del Ministerio Público, la Gerencia Regional de Salud del MINSA y ESSALUD, de las clínicas privadas y de la Sanidad de las FFAA y Policiales y de la Defensoría del Pueblo, entre otras dependencias de la región. Pese a que el enfoque de las funciones principales del comando es la integración de los esfuerzos de salud en

la región, también ha sido requerido para liderar las actividades relacionadas con el traslado humanitario de una región a otra, la coordinación y gestión del alojamiento, el tamizaje de la población en riesgo y el aislamiento de los casos positivos antes de que entren en contacto con su entorno y propaguen el virus involuntariamente. No tiene injerencia con asignación de recursos o disposición de programas presupuestales, sin embargo, el jefe del comando de Arequipa lidera la toma de decisiones estratégicas, las mismas que dirigen la ejecución presupuestal de las dependencias del Estado que sí cuentan con recursos para tal fin. Su canal de coordinación y supervisión es la jefa del comando en Lima, Dra. Mazzetti, y en cumplimiento de su mandato, conduce procesos de decisión de acuerdo a la urgencia del requerimiento a atender. Dentro del ámbito de sus responsabilidades abarcan la articulación de respuestas para desarrollar la toma de muestras, el aislamiento y vigilancia de los casos positivos, el manejo de las estadísticas de salud, el funcionamiento de determinadas actividades económicas esenciales, el manejo de la información a los medios de

comunicación social y población en general, etc., actividades para las cuales se sostienen reuniones periódicas con alcaldes provinciales y distritales, con representantes de las clínicas privadas, con los dirigentes de los centros de abastecimiento, dirigentes de base y todo aquel sector que se encuentra involucrado en la respuesta ante la pandemia. En pocas palabras, no solo coordina y articula, sino que lidera la gestión multisectorial con una diversidad de actores e instituciones distintas a nuestro canal habitual del Ministerio de Defensa, con la variable de que las ejecuta dentro de un período de crisis nacional, de carencias logísticas y urgencias sociales, lo que le agrega una complejidad mayúscula al reto que impone la lucha frontal contra este virus.

En el mismo sentido, y como parte de la estrategia sistémica del Gobierno, mediante el Decreto Supremo 068-2020-PCM se creó el grupo de trabajo «Te Cuido Perú», con la misión de vigilar y asistir a personas afectadas por COVID-19 que cumplen inmovilización social obligatoria las 24 horas⁴. Este grupo de trabajo de entorno completamente multisectorial

está conformado por representantes de la PCM, MININTER, MTC, MINSA, ESSALUD, CCFFAA, PNP, INDECI, RENIEC y OSIPTEL, entre otros. Entre sus responsabilidades está el diseño y puesta en funcionamiento de una plataforma digital que permite la trazabilidad de los casos positivos y la población vulnerable, la detección, seguimiento médico y soporte emocional de los contagiados y una vez que son identificados, el grupo está a cargo del control de su aislamiento domiciliario, la provisión de un apoyo alimentario periódico y la vigilancia de sus desplazamientos y los de su entorno, así como el tratamiento de los fallecidos. Nuestro Ejército, a través de cinco generales de brigada y otros oficiales superiores, está liderando diferentes responsabilidades dentro de este grupo de trabajo, tales como la implementación de la plataforma digital, el seguimiento y soporte emocional, el control de aislamiento de las personas que hayan salido positivas, la implementación de la vigilancia física de la población vulnerable y el manejo de los fallecidos, dado su alto riesgo. Todos estos componentes interactúan



La plataforma digital «Te Cuido Perú» integra bases de datos del MINSA, ESSALUD, FF. AA. y otros, y permite geolocalizar a personas con el COVID-19. La plataforma también permite llevar a cabo el aislamiento, seguimiento médico y soporte emocional, apoyo alimentario y vigilancia las 24 horas. (Foto: Ministerio de Defensa del Perú via Flickr, [CC BY 2.0](https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/))



El comandante general del Ejército del Perú, Jorge Céliz Kuong, se dirige a tropas de la 1ª Brigada de Fuerzas Especiales antes de ser desplegadas en la lucha contra el COVID-19 en la base de Chorrillos, en Lima, Perú. (Foto: Facebook del Ejército del Perú)

diariamente en entornos multisectoriales, diseñando iniciativas, planteando propuestas, solucionando desfases y carencias y enfrentando eficazmente, a pesar de las evidentes limitaciones, las realidades que nos plantea esta pandemia.

Similar responsabilidad han asumido cada uno de los comandos de las divisiones y brigadas del Ejército y sus estados mayores, que a nivel nacional están integrando los equipos de respuesta en sus respectivos ámbitos de responsabilidad territorial, donde están articulando esfuerzos con los Gobiernos locales, autoridades de salud, PNP, Ministerio Público, entre otras instituciones; así como desplegando el máximo de liderazgo y capacidad de gestión (en lenguaje directo, de hacer que las «cosas» se concreten) con cada uno de los actores involucrados porque sabemos que el éxito de cada una de las partes asegura el éxito del conjunto.

La transformación institucional

El proceso de transformación que inició nuestra institución en diciembre 2018 establece que el Ejército del

Perú sea para el 2034 una fuerza eficazmente disuasiva, con capacidad de imponerse a las amenazas internas, con un mayor involucramiento en las demandas de Seguridad y Defensa de la sociedad y con una contribución más decidida en la paz y estabilidad regional y mundial. Para materializar esta visión, se desarrolló un Concepto Fundamental de Empleo del Ejército del Perú al 2034, el mismo que describe la postura operacional que desarrollará nuestra institución en los próximos años, la cual nos permitirá ejecutar operaciones y acciones militares eficaces en ambientes operacionales conjuntos (con Marina de Guerra y la Fuerza Aérea), combinados (con la PNP y Ministerio Público), *multisectoriales* (con otros ministerios, instituciones del Estado y ONG) y multinacionales⁵. Es este tercer entorno de operaciones, el multisectorial, el que, junto a nuestras capacidades primordiales de defensa de la soberanía e integridad territorial, ha sido particularmente potenciado y fortalecido en los últimos años dada su importancia dentro del proceso de transformación institucional; pues implica una nueva forma de relación

con la sociedad civil y nuevos vínculos con los decisores políticos y los diferentes sectores del Estado.

Este nuevo entorno ya había sido visualizado en el Plan de Transformación Institucional 2019 – 2034 «Ejército Multimisión», en el cual se define la *acción multisectorial* como:

El trabajo conjunto de varios ministerios y dependencias del Estado, para enfrentar las amenazas comunes (o problemas públicos) que el Ministerio de Defensa y el Ejército del Perú en particular, comparten con otras dependencias del Estado, teniendo en consideración la existencia de un marco normativo de respaldo y una necesidad estratégica del poder Ejecutivo que habilita al sector Defensa en su involucramiento junto a otros sectores del Estado y en cumplimiento de los cinco roles estratégicos que la Constitución le demanda⁶.

Este concepto de *acción multisectorial* le permite al Estado crear las condiciones básicas para el control del territorio basándose en la acción integral y coordinada de sus sectores en una región determinada a fin de reducir o neutralizar una amenaza o riesgo que afecta a la sociedad (como un desastre natural o una pandemia como la que vivimos, por ejemplo). El enfoque multisectorial para enfrentar problemas públicos ya tiene larga data en el Estado peruano. Ejemplos de ello son los esfuerzos multisectoriales vigentes, tales como la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030, el plan multisectorial denominado «Estrategia de Intervención para el Desarrollo del VRAEM 2021», el «Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2019-2021», el «Plan de Acción Multisectorial para atender las emergencias registradas por las fuertes lluvias en el sur del país» y el «Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia 2018-2021», además de otros, en los cuales el sector de Defensa es un actor relevante⁷.

Desde años atrás, el Ejército ha venido capacitando a su personal para una mejor y más productiva interacción en entornos multisectoriales. Merece particular reconocimiento que desde el año 2005, el Curso de Alto Mando del Ejército haya desarrollado en paralelo una maestría en Gestión Pública en convenio con la Universidad ESAN y posteriormente con la Universidad del Pacífico para los oficiales del grado de

coronel. Asimismo, oficiales superiores y subalternos durante su capacitación en los cursos de especialización de grado desarrollan diferentes diplomados en Gestión y Dirección Pública y desarrollan trabajos de investigación sobre la interacción del Ejército en apoyo al desarrollo nacional y la gestión de riesgos de desastres, dos de los cinco roles fundamentales del Ejército donde se percibe con mayor claridad nuestra integración en la gestión del Estado peruano. En el año 2019, como parte del proceso de transformación, el comando del Ejército destinó más de un millón cuatrocientos mil soles para capacitar a su personal en diferentes especialidades de dirección y gestión pública, tales como programas de Alta Dirección, Dirección General, Liderazgo Directivo, Dirección Estratégica, Gestión de la Salud, Gestión Pública, Gestión por Procesos, Planeamiento Estratégico, Presupuesto por Resultados, Programación Multianual de Inversiones, etc., con la perspectiva de duplicar este esfuerzo para el presente año 2020.

A través de estas capacitaciones se busca que nuestros oficiales puedan desenvolverse y liderar eficazmente en entornos multisectoriales mediante el conocimiento de la realidad global, nacional y del sector público desde adentro; la comprensión de los sistemas funcionales, sistemas administrativos y las políticas públicas del Estado; la habilidad de diseñar, planificar y gestionar organizaciones públicas y equipos de alto rendimiento; el desarrollo del pensamiento estratégico para resolver problemas públicos; el compromiso absoluto con la ética e integridad de la gestión pública; la generación de habilidades en investigación y análisis de evidencia para la eficaz toma de decisiones, así como el desarrollo de la capacidad de implementar decisiones estratégicas del Ejecutivo. También hay una ventaja comparativa adicional que poseemos en el Ejército, como parte de nuestro ADN en la Escuela Militar y variable fundamental para este tipo de liderazgos, que es nuestra formación para comandar y conducir operaciones en tiempos de guerra y de crisis. Y estos, no cabe duda, son tiempos de crisis.

Conclusión

La decisión estratégica, dentro de la visión del Ejército del Perú para el 2034, de desarrollar nuestras posturas institucionales para contar con líderes y organizaciones capacitadas para operar en entornos

conjuntos, combinados, multisectoriales y multinacionales, ha evidenciado su valía pues la realidad nos muestra que sus competencias son más que necesarias en estos tiempos de guerras atípicas. El que nuestros oficiales lideren e integren equipos multisectoriales donde desplieguen sus capacidades de estrategias para alcanzar las prioridades que el Estado nos demande; donde organicen con eficacia los procesos que aseguren la implementación de las decisiones del más alto nivel del Gobierno⁸; donde articulen los elementos externos e internos de las diferentes organizaciones e instituciones, optimizando los recursos y los mecanismos de control, estableciendo procesos y mejorando la comunicación con otras entidades, con los medios de comunicación y sobre todo con la población, todo ello en períodos de alta convulsión social; no hace sino reafirmar la calidad del potencial humano con el que cuenta el

Ejército y la bien merecida confianza que la población nos demuestra cada día, con un 90 % de respaldo hacia nuestro desempeño⁹. Queda entonces seguir apostando por la continua capacitación en estas áreas, pues nos va a proveer de las herramientas cognitivas para que, una vez identificado el problema público en el que el sector de Defensa es parte de la respuesta del Estado, se cuente con cuadros con las capacidades necesarias para diseñar estrategias, objetivos y líneas de esfuerzo para implementarlas. Si a esto le sumamos el factor de la experiencia en el campo producto de nuestra diaria interacción con la población, nos asegurará mantener la capacidad de gestión y dirección multisectorial, toda vez que, como la realidad lo evidencia ahora, seguiremos siendo requeridos para liderar y contribuir en la solución eficaz del Estado ante cualquier amenaza que atente contra nuestra nación. ■

Notas

1. *El Peruano*, RM 083-2020-PCM, «Se conforma el Grupo de Trabajo denominado 'Comisión Multisectorial de Alto Nivel que conduzca las labores de coordinación y articulación orientadas a la prevención, protección y control del Coronavirus (COVID-19)», 12 marzo 2020, accedido 2 de mayo de 2020, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/460286-083-2020-pcm>.

2. *El Peruano*, RM 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», 15 marzo 2020, accedido 2 de mayo de 2020, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/460472-044-2020-pcm>.

3. *El Peruano*, RM 155-2020-MINSA, «Créase el Comando de Operaciones de carácter temporal, dependiente del Ministerio de Salud, con el objeto de implementar, ejecutar, controlar y evaluar el proceso de atención a nivel nacional de los casos de COVID-19», 1 abril 2020, accedido 2 de mayo de 2020, <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/466129-155-2020-minsa>.

4. *El Peruano*, DS 068-2020-PCM, «Decreto Supremo que modifica el artículo 3 del Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, que prorroga el estado de emergencia nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, por las graves

circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del COVID-19», 14 abril 2020, accedido 2 de mayo de 2020, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/475135-068-2020-pcm>.

5. Ejército del Perú, «Concepto Fundamental de Empleo al 2034», Plan de Transformación Institucional, accedido 1 de mayo de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=1dt7pFjk-5vE&feature=youtu.be>.

6. Ejército del Perú, «Concepto Fundamental de Empleo al 2034», Plan de Transformación Insitucional, accedido 1 de mayo de 2020, 52.

7. *El Peruano*, «Acción Multisectorial», 24 mayo 2019, accedido 2 de mayo de 2020, <https://elperuano.pe/noticia-accion-multisectorial-79832.aspx>.

8. Universidad Continental, Escuela de Posgrado, «¿Qué es la Gestión Pública?», 24 mayo 2019, accedido 2 de mayo de 2020, <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/que-es-la-gestion-publica-3-cosas-que-debes-saber>.

9. *El Comercio*, «Encuesta El Comercio – IPSOS», 18 abril 2019, accedido 2 de mayo de 2020, <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/encuesta-el-comercio-ipsos-mas-de-70-aprueba-labor-de-ministros-de-salud-y-economia-coronavirus-peru-covid-19-maria-antonieta-alva-victor-zamora-vicente-zeballos-noticia/>.