

En el presente artículo se explica el rol de las Fuerzas Armadas peruanas en el siglo XXI, tomando como base la entrevista del psicólogo Hans Beuermann sobre "La imagen de las Fuerzas Armadas", en la cual describe cómo nacieron, de dónde vinieron, el camino que han recorrido a lo largo de los años y a dónde van, a través de la perspectiva de la gestión por procesos en el marco de su modernización.

EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS PERUANAS EN EL SIGLO XXI ¿DE DÓNDE VIENEN Y A DÓNDE VAN?



In this article, the role of the Peruvian Armed Forces in the 21st century is explained, drawing upon an interview with psychologist Hans Beuermann on "The Image of the Armed Forces." In this discussion, he details their origins, their historical trajectory, the path they have followed over the years, and their future direction, all through the lens of process management within the scope of their modernization efforts.



Lino, R. (2023). El rol de las Fuerzas Armadas peruanas en el siglo XXI ¿De dónde vienen y a dónde van? Revista *Pensamiento Conjunto*, Año 11, No 2. pp. 22-32. ISSN° 2707-367X

Fecha de recepción: 30 de octubre de 2023

Fecha de aceptación: 21 de diciembre de 2023

Fecha de publicación: 22 de diciembre de 2023

"Si no puedes describir lo que haces como un proceso, entonces no sabes lo que estás haciendo."

Edwards Deming

INTRODUCCIÓN

En el mundo, la imagen de las Fuerzas Armadas (FFAA) siempre ha estado asociada a la guerra, porque allí es donde nacieron. Así como una madre puede alumbrar a sus hijos en un hospital, clínica, casa o un lugar donde el parto se le adelanta, así también las FFAA fueron alumbradas en un ambiente de hostilidad, en el que cada soldado debía tomar un arma y combatir a su enemigo.

Puede decirse que el objetivo de las FFAA, históricamente, ha sido atacar los blancos; las operaciones que debían cumplir en todo momento estaban orientadas a objetivos cortoplacistas -siempre aunados a las hipótesis de guerra- no existía una proyección de lo que, a mediano o largo plazo, serían esas fuerzas armadas. Así fue hasta que finalizó la Segunda Guerra Mundial. Las FFAA, actualmente, son instituciones a las cuales, constitucionalmente, se les ha asignado la finalidad primordial de garantizar la independencia, soberanía e integridad del país, buscando el bienestar general y la seguridad integral. Así como también participar o asumir el control del orden interno y participar en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil de acuerdo a Ley.

En el presente artículo se explica el rol de las FFAA peruanas en el siglo XXI, tomando como base la entrevista del psicólogo Hans Beuermann sobre

PALABRAS CLAVE: FUERZAS ARMADAS, HISTORIA, IMAGEN, ROLES.

KEYWORDS: ARMED FORCES, HISTORY, IMAGE, ROLES.



Abogada Rosario del Pilar Lino Paliza

ORCID 0000-0002-4501-9317

Abogada por la Universidad Femenina del Sagrado Corazón, con maestrías en Administración Pública y en Educación, e Intervención en violencia contra la Mujer. Egresada del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la George Washington University. Cuenta con especialización en Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales y en los Cursos Básico y Superior de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Centro del Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas del Perú. Actualmente cursa el Máster Universitario en Ciberseguridad, Ciberterrorismo y Ciberguerra en el Instituto Internacional de Estudios en Seguridad Global de España. Ha sido docente de las asignaturas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en la Escuela de Oficiales de la FAP y docente de Derecho Constitucional y Derecho Civil en la Universidad Científica del Perú.



“La imagen de las Fuerzas Armadas”, (Beuermann, 2017), en la cual describe cómo nacieron, de dónde vinieron, el camino que han recorrido a lo largo de los años y a dónde van, a través de la perspectiva de la gestión por procesos en el marco de la modernización de las FFAA.

II. LA FFAA A TRAVÉS DE LA HISTORIA, ¿DE DÓNDE VIENEN?

En el principio de la historia, según todos los textos, las guerras eran limitadas porque limitados eran los objetivos; no existía el concepto del pueblo en armas, y solo combatía una pequeña parte de la población mientras que el resto continuaba con sus tareas productivas. A nivel mundial, el gran punto de inflexión a partir del cual el pueblo se involucra sentimentalmente en la guerra, fue la revolución francesa. Se sabe que allí nace el “Ejército de los emigrados”, que era el conjunto de tropas reclutadas por los monárquicos franceses fuera del país.

¿Quién no recuerda las primeras lecciones que se nos impartía en la escuela primaria y secundaria sobre las guerras mundiales y la valiente participación de las FFAA? Se nos hablaba de los aliados, las potencias del eje, los beligerantes y las alianzas entre países para fortalecer las FFAA. Las clases y lecciones de historia escolar se han basado mayormente para hacernos entender que hemos soportado cruentas guerras y se han perdido miles de vidas, con el único objetivo de defender los intereses territoriales y expansivos de cada país. El psicólogo Beuermann señala que tenemos arraigado un viejo recuerdo sobre las FFAA, que nos ha sido enseñado a lo largo de los años, la cual es una imagen distorsionada, con la creencia que solo sirven para el combate; es decir, solo para la guerra y para causar daño material.

Utilizando al Perú como ejemplo, varios historiadores se remontan al ejército inca como el origen de sus FFAA. El ejército inca, una verdadera máquina de guerra, fue organizado para la conquista y la expansión territorial del Tahuantinsuyo; pero más que eso, fue la visión geopolítica de los incas la que los llevaba a expandir su territorio a través de la fuerza (Ordóñez, 2007). La irrupción española ciertamente

demonstró que quien tiene armas avanzadas tecnológicamente, está un paso adelante de su enemigo o de su indefenso; por ello, las sublevaciones y alzamientos que se dieron a lo largo de la historia peruana por sacudirnos del yugo español fracasaron porque los españoles estaban un paso adelante con su armamento.

Cuando se piensa en los tiempos coloniales y los abusos que se cometían, se puede entender por qué se fue gestando un movimiento de lucha, similar al germen de la revolución francesa, la lucha por la independencia de la corona española en toda Sudamérica. También se puede comprender lo difícil que fue para los patriotas, en todos estos países sudamericanos, librar a través de años de pelea una gesta emancipadora. Durante esas épocas, en el Perú se reclutaba de manera forzosa a los hombres para las campañas militares, lo que se conocía como el método de la sogá, similar a un servicio militar obligatorio, lo cual explica por qué nadie quería pertenecer a un bastión militar dado que ya avizoraba cuál sería su final.

El empleo de las FFAA peruanas, en pro de la seguridad exterior e interior, encuentra sus raíces en el ordenamiento constitucional peruano. La primera constitución de 1823 señalaba que la Defensa y Seguridad de la República demandaba una fuerza armada permanente, constituida por la fuerza armada de tierra: el Ejército de línea, la Milicia Cívica, y la Guardia de Policía, estando bajo destino del primero defender la seguridad exterior de las República y, en caso de alguna revolución declarada en el interior (Art. 166 y 167). La Constitución que le sucedió en 1826 cambió la composición de la Fuerza Armada (Ejército de línea, y una Escuadra), las cuales debían estar dispuestas para la defensa exterior de la República (Art. 83 numeral 9), y creó las Milicias Nacionales, de las cuales se disponía para la seguridad interior, dentro de los límites de sus departamentos y fuera de ellos (Art. 83 numeral 12). Al aprobarse la Constitución de 1828 se cambia la denominación a Fuerza Pública, compuesta por el Ejército, la Armada y la Milicia Nacional cuyo objeto es defender al Estado contra los enemigos exteriores, asegurar el orden interior y sostener la ejecución de las leyes (Art. 145). La Constitución de 1834 mantuvo el mis-



mo esquema de su predecesora, solo varió la denominación de Milicia Nacional a Guardia Nacional, y le dio al Presidente de la República la atribución de conservar el orden interior y seguridad exterior de la República (Art. 87 numeral 1). La Constitución de 1856 empleó la misma estructura militar que la anterior y estableció como objeto de la fuerza pública garantizar los derechos de la Nación en el exterior, y asegurar el orden y ejecución de las leyes en el interior. Tanto esta constitución, como la de 1867, pluralizaron la Guardia Nacional, las mismas que se organizarían en la proporción que determine la ley (Art. 118). En el umbral del siglo XX, la Constitución de 1920 cambia el esquema de composición de la fuerza pública, solo el Ejército y la Armada asegurarían los derechos de la Nación en el exterior y la ejecución de las leyes y el orden en el interior (Art. 143). La Constitución de 1933 establece que la finalidad de la fuerza armada es asegurar los derechos de la República, el cumplimiento de la constitución y de las leyes y la conservación del orden público, sin hacer mención de su composición (Art. 213). Es la Constitución de 1979 la que por primera vez designa al Presidente de la República como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales, que dirige el Sistema de Defensa Nacional (Art. 273), y establece que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, las cuales tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, y asumen el control del orden interno en situaciones de emergencia (Art. 275). Asimismo, les asigna tanto a las Fuerzas Armadas como a las Fuerzas Policiales participación en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil de acuerdo con la ley (Art. 280). Finalmente, se llega a la Constitución de 1993, vigente, la cual mantiene el mismo articulado que la de 1979 en cuanto a la finalidad y participación de las FFAA.

Hoy por hoy, el rol de las FFAA peruanas no se circunscribe solo a su participación en un conflicto armado internacional contra un actor estatal o no estatal, sino también en otros roles que las conceptualiza como polivalentes o multirol y para ello, mediante la Resolución Suprema N° 073-2022-DE publicada el 14 de octubre de 2022, se formaliza el “Plan Estratégico para mejorar las capacidades mi-

litares conjuntas de las Fuerzas Armadas al 2034”, para los roles estratégicos siguientes: i) garantizar la independencia y soberanía nacional; ii) participar en el orden interno; iii) participar en el desarrollo nacional; iv) participar en el SINAGERD; y, v) participar en la política exterior del país. Los roles i), ii y iv) recaen bajo la responsabilidad del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, mientras que los roles iii) y v) es responsabilidad del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en un estado de excepción y en operaciones de paz y de los Institutos Armados en estado de derecho y en actividades de cooperación, capacitación o representación internacional.

Los roles son aludidos por los Libros Blancos de Defensa Nacional producidos a lo largo del siglo XX y XXI por las FFAA de casi todos los países, que mantienen hasta hoy una imagen de tutela para el Estado y sus habitantes; el Ejército es probablemente la primera institución republicana que se convirtió de modo casi natural en el supremo árbitro de las disputas, reivindicando para sí un papel tutelar respecto de la vida pública, y la actividad militar pasó por un proceso constante durante años que determinó el nacimiento de las otras fuerzas: La Armada o Marina de Guerra y la Fuerza Aérea.

Cabe traer a colación el conflicto armado librado en 1995 entre Perú y Ecuador, en el cual la población peruana no fue involucrada, la capital peruana fue ajena a la realidad bélica de ese momento; y, por tanto, como diría Pertusio, indirectamente se reforzó la idea de que las FFAA solo sirven para librar conflictos (Pertusio, 1997), sean externos o internos; otro caso que se puede mencionar ocurre en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, en el conflicto interno contra los remanentes de la organización terrorista sendero luminoso (OT-SL); donde la población percibe a las FFAA con recelo y, en algunas condiciones, como sus adversarios y a los verdaderos adversarios como sus salvadores, ante la continua ausencia del Estado, lo cual refuerza la idea primigenia y el apoyo de la población al accionar terrorista.

En tiempo de guerra, las FFAA son amadas, y en tiempo de paz, juzgadas y hasta olvidadas; la población olvida a sus fuerzas armadas cuando no hay guerra porque no sabe hasta dónde alcanzan sus



roles, capacidades, misiones y tareas, aunque estos se encuentren detallados en la constitución y en las leyes que las rigen. Ello explicaría por qué a la población se le hace difícil comprender figuras como la interdicción al tráfico ilícito de drogas, la intervención o interceptación de aeronaves y embarcaciones nacionales y extranjeras, el control del orden interno en situaciones de emergencia, control territorial y fluvial, y la ayuda humanitaria, entre otras acciones que realizan las FFAA, enfrentando múltiples amenazas que atentan contra los intereses nacionales.

LOS ROLES DE LAS FFAA

Es pertinente señalar que la preparación de las fuerzas armadas para cumplir con los roles asignados se inicia en sus escuelas e institutos de formación profesional; en estos recintos se brinda una sólida formación profesional a los cadetes y alumnos en base al desarrollo de los aspectos de orden militar, académico, moral, cultural y psicofísico dentro del marco constitucional, respeto al ordenamiento jurídico vigente, los tratados internacionales, derechos humanos e intereses del país.

Son escuelas de formación profesional: a) Escuela Militar de Chorrillos “Coronel Francisco Bolognesi”, b) Escuela Naval del Perú y c) Escuela de Oficiales de la Fuerza Aérea del Perú “Capitán FAP José Quiñones Gonzáles”, las cuales tienen rango universitario; y, también existen los institutos de formación profesional de suboficiales u oficiales de mar de las Fuerzas Armadas: a) Instituto de Educación Superior Tecnológico Público del Ejército – ETE “Sargento 2do. Fernando Lores Tenazoa”; b) Instituto de Educación Superior Tecnológico Público Naval - CITEN; c) Instituto de Educación Superior Tecnológico Público Aeronáutico “Suboficial Maestro de 2da. FAP Manuel Polo Jiménez”. Los cadetes y alumnos que egresan de las escuelas e institutos, respectivamente, están preparados integralmente no solo en el manejo de armas sino en otras disciplinas conexas a las ciencias militares, conforme a la especialidad, misión y visión de su instituto de procedencia.

Ahora bien, a su egreso, el personal militar está a disposición de su instituto armado para ser asignado a un destacamento, unidad, base o servicio,

pero también puede ser asignado bajo el mando del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el cual tiene la responsabilidad respecto al planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las operaciones y acciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas, orientadas a lograr la intervención adecuada de las Fuerzas Armadas, conforme a sus roles estratégicos, así como la eficaz participación en operaciones y acciones militares.

A pesar de que las guerras continúan sucediendo en el mundo, existe una tendencia hacia la desmilitarización desde el año 2009, la cual viene siendo promovida por la Organización de las Naciones Unidas a través de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), la cual desde 1981 exige a los países informar sobre sus presupuestos militares y los agrupa en el Informe de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares. Sin embargo, los EE. UU., el país con el mayor gasto militar del mundo no ha sido influenciado por esta tendencia y lejos de realizar una reducción en su presupuesto militar -como lo han hecho otros países, desde que hubo el atentado a las torres gemelas el 11 de setiembre de 2001- ha seguido aumentando el presupuesto para el rubro Seguridad y Defensa nacional. En esa línea, para sus elecciones presidenciales en el 2016, el entonces candidato Donald Trump había prometido en su campaña apuntalar el poderío militar estadounidense para rescatar la percibida grandeza perdida de su país y recuperar su posición hegemónica. Ya electo, Trump aumentó el presupuesto de Defensa y recortó el gasto en todas las demás áreas de la administración pública. La misma hoja de ruta ha seguido el actual presidente Biden para financiar los programas de Defensa, lo que demuestra que no se puede desligar a las FFAA de su tradicional papel bélico.

Sin ir muy lejos, en el último quinquenio 2016-2021, en América Latina y el Caribe, los países con mayor gasto militar fueron Brasil, Colombia y México. Se entiende por gasto militar a la cuantificación monetaria de los recursos destinados a la defensa nacional; es decir, todo lo que destina un gobierno para las fuerzas y actividades militares. Están incluidos en este concepto las remuneraciones y beneficios, los gastos operativos, las compras tanto de armas como de equipos, la construcción de infraes-



estructura militar, la investigación, el desarrollo, la modernización militar y el mantenimiento operativo, así como el mando y el apoyo logístico a las bases, unidades y destacamentos militares.

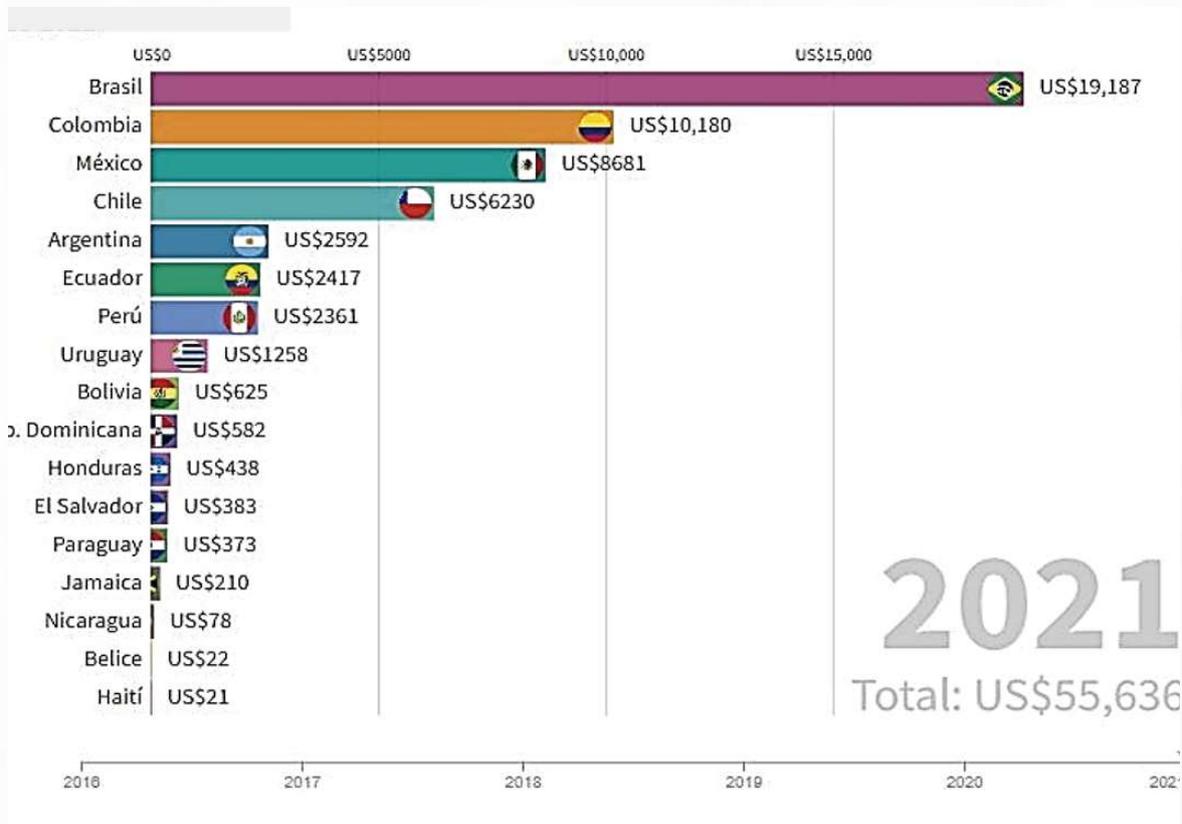
Aunque ninguno de los países de América Latina y el Caribe está inmerso a la fecha en una guerra, post pandemia del COVID-19, según el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, las cifras han ido en aumento. En el 2021 la región latinoamericana destinó US\$55,636 millones al gasto de Defensa, la razón de ello siendo el combate a la actividad delictiva (Vallejo, 2022).

Beuermann, en su entrevista, equipara el gasto de las FFAA al gasto que se hace en salud o educación. Para algunos parecerá algo trillado esa comparación, pero no está lejos de la verdad, porque en un mundo caótico, complejo, impredecible y lleno de competitividad, como es el actual, los efectivos de las FFAA necesitan tener además de capacidades

propiedades militares, otras habilidades y competencias tales como: idiomas, informática, gestión pública, gobernabilidad, liderazgo, integridad y compliance, entre otras. Se invierte en salud para prevenir enfermedades y paliar las existentes, se invierte en educación para lograr mejores resultados en los estudiantes, combatir el analfabetismo, ausentismo y mejorar la calidad de la persona. Asimismo, se debe invertir en Defensa para capacitar al capital humano que permita a las FFAA realizar diversas labores no solo en casos de desastres producidos por fenómenos naturales, sino en las operaciones diferentes a la guerra y que también son propias de las FFAA pero que pasan desapercibidas por la falta de difusión que se le da a este tipo de acciones militares.

Si bien los roles de las FFAA -que desde su nacimiento han sido asociados al combate, a los conflictos y a las guerras planeadas en base a objetivos- hoy por hoy, sus roles deben definirse pensando cuál

FIGURA 1. GASTO MILITAR POR PAÍS EN MILLONES DE DÓLARES 2016-2021 (AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)



Fuente: <https://eldinero.com.do>



es el producto (bien o servicio) que se vende como fuerza militar. Al igual que una empresa privada vende un producto y trata de ser el líder en el mercado porque compite con otras empresas, de igual forma las FFAA deben analizar ¿cuál es el producto que quieren posicionar y qué imagen deben dar? ¿Qué están haciendo para proporcionar ese producto? y dejar huella en la mente de la población sobre ¿qué capacidades nuevas han adquirido cada uno de los efectivos que forman parte de las FFAA para dar un valor agregado al bien o servicio que prestan?

En el Perú, mediante la Resolución Ministerial N° 1411-2016-DE/CCFFAA, se aprobaron los Roles Estratégicos de las Fuerzas Armadas con sus correspondientes definiciones y acciones estratégicas. Estos roles son: a) Independencia, Soberanía e Integridad Territorial; b) Participar en el Orden Interno; c) Participar en el Desarrollo Nacional; d) Participar en el Sistema de Gestión de Riesgos y Desastres; y, e) Participar en la Política Exterior.

Sin embargo, los roles de las FFAA no solo se circunscriben a lo que está escrito sino a lo que se debe prever y, ello implica un análisis geopolítico para conocer, primordialmente, los intereses y el grado de influencia de los países vecinos y otros actores no estatales, así como de aquellos con los que se mantienen acuerdos y tratados en materias que, a futuro, pueden convertirse en amenazas para la seguridad nacional. Así que sería beneficioso para los militares nutrirse de este tipo de conocimiento para consolidar en la doctrina militar conjunta una perspectiva más visionaria, y ello también debería ser trasladado a los libros blancos. El nuestro data del 2006 y requiere sin duda una actualización.

En la publicación titulada “El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú” (Red de Política de Seguridad, 2018), los autores analizan la evolución de las competencias otorgadas a las FFAA en la región y las funciones que deben desarrollar a futuro. Refiriéndose al Perú, dentro de dicha publicación, en el artículo ¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú? (Gómez, 2018), se señala que en el siglo XX los roles de sus FFAA fueron ampliados, especialmente desde 1979 se les asigna participación en el desarrollo

socioeconómico y la defensa civil, conduciendo a que se las emplee en muy diversos escenarios, situación que persiste en el siglo XXI y que mantiene una tendencia a involucrarlas en muy distintas y diversas funciones que no parecen muy convenientes, y cita la frase “mientras más equívocas y expansivas sean las misiones y roles asignados a las Fuerzas Armadas, mayor será la confusión política, la manipulación indebida de dichas fuerzas, sea por sus propios miembros o por las facciones políticas o de cualquier otro tipo que consiga hacerse del poder (Palma, 2007)”.

No obstante se discrepa con lo opinado por el autor dado que las amenazas y riesgos actuales son transversales, interconectados y transnacionales, ya que tres importantes instrumentos internacionales reafirman esta concepción, a saber: 1) La Declaración de Bridgetown Barbados de 2002, que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales; 2) La Declaración de México de 2003, que incluye ataques a la seguridad cibernética y desastres naturales; y 3) La Declaración de Bariloche de 2009, que reafirma el compromiso de fortalecer la lucha y la cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y sus delitos conexos.

Por ello, desde que se emitió la Declaración de Seguridad de las Américas se ha pasado a un concepto de amenazas de carácter transnacional (Chillier & Freeman, 2005). Estas amenazas comunes, aunque no son tradicionales, son transnacionales y con ellas la seguridad cooperativa adquirió enorme importancia en el ámbito militar. Un ejemplo claro es la Estrategia de Seguridad Común Regional, en la que participan los EE. UU., Colombia y Perú; realizando exploración aeromarítima a fin de enfrentar a la pesca ilegal conocida como No Declarada y No Reglamentada, la que está considerada como una amenaza y un grave problema de seguridad marítima hemisférica que atañe a todos los países del Pacífico Sudamericano. Esto evidencia que frente a nuevas amenazas deben cumplirse nuevos roles, y deben elaborarse nuevas estrategias para enfrentar enemigos que, si bien no están armados, resultan igual o más peligrosos para la soberanía nacional.



Por ello, para proyectarse en base a los nuevos roles de las FFAA, se debe pasar de una hipótesis de guerra a la construcción de otras suposiciones: de subversión y terrorismo, de luchas, de desastres producidos por fenómenos naturales, de deterioro del medio ambiente, de inseguridad integral, de inseguridad alimentaria, de escasez hídrica, de desplazamiento de poblaciones nacionales o internacionales, de necesidades humanitarias, de ilícitos fronterizos, de ciberataques u otras. Del 15 al 17 de mayo de 2023 se llevó a cabo el Foro 2023 sobre Paz y Desarrollo, bajo el lema “Buscando soluciones para tiempos turbulentos”, en Estocolmo. Este foro tuvo como objetivos, 1) abordar una realidad compleja por la guerra a gran escala en Ucrania, 2) los conflictos armados en otros 55 países y las tensiones geopolíticas que se están intensificando a nivel internacional en el marco de las presiones por el cambio climático, y 3) la crisis de inseguridad alimentaria como amenazas globales a la seguridad. El foro también presentó un espacio propicio para identificar otras amenazas y las brechas donde se necesitan nuevos enfoques innovadores para la consolidación y estabilización de la paz y la gobernanza militar (Bousquet, 2023).

II. LAS FFAA DEL SIGLO XXI: ¿A DÓNDE VAMOS?

Queda claro que, tal como una empresa, las FFAA ofrecen bienes y servicios. Por tanto, como en todo negocio, la publicidad es un ingrediente clave para su éxito porque es la encargada de mejorar su imagen, posicionarla, atraer al consumidor (en este caso la población) y captar su atención.

En su entrevista, Beuermann señaló que, aunque la década de los 90 no fue buena para la imagen de las FFAA peruanas, al presente la población sabe que son fuerzas que buscan el bienestar, la seguridad y la tranquilidad de la sociedad (aunque a veces esa misma población no aprecia que su tarea es un intangible para el Perú). Como psicólogo, Beuermann apuntala que la sociedad civil no debe asociar mentalmente a las FFAA solo a la guerra, sino debe asociarlas a la paz y verlas como un seguro de salud, ya que se invierte en ellas para que se activen en caso de riesgo y protejan a la nación de cualquier amenaza.

Por ello, es necesario cambiar significativamente la reputación de las FFAA y hay muchos retos que superar, estos retos incluyen la percepción negativa causada cuando efectivos militares son denunciados por violencia contra la mujer; acusados de robo de armas, de hurto de combustible y piezas de aeronaves; o cuando son acusados de acosar y hostigar a sus camaradas femeninas; o cuando sale a relucir que existen miembros militares inmersos en procesos judiciales de corrupción, actividades fraudulentas o abusos de autoridad. Parecieran hechos minúsculos pero en la realidad, afectan a la imagen y prestigio de las FFAA, sin perjuicio de que el personal involucrado sea sometido a investigación y posterior sanción conforme a las leyes de la materia.

La última encuesta del IEP realizada en abril del 2023 (Instituto de Estudios Peruanos, 2023), respecto a la confianza en las FFAA, muestra que el 21% de entrevistados confía mucho en las Fuerzas Armadas, el 28% confía poco, el 29% confía algo, y el 21% no les tiene confianza en absoluto. Estas cifras evidencian los grandes retos que las FFAA deben trazar para cambiar significativamente su imagen con la población. Estos retos no se van a superar evitando los escándalos, sino abrazándolos, sacándolos a la luz y tratándolos abiertamente.

Las FFAA deben identificar el gran valor público que ofrecen a corto, mediano y largo plazo al país y luego establecer indicadores para saber en qué están bien y en que están fallando así como en dónde se han estancado, sólo así podrán presentar resultados e impactos favorables que espera la población, en un producto enmarcado en el empleo del poder militar para la defensa a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades, para la protección de sus intereses, el control del orden interno, el desarrollo económico y social, la gestión del riesgo de desastres y el apoyo a la política exterior nacional. Solo así la vocación de las FFAA se percibirá como una real vocación de servicio, integridad en todos los aspectos de su vida profesional y personal, y profesionalismo como vector de sus vidas.

Los roles de las FFAA requieren planeamiento a largo plazo, ¿cómo se ven en diez, cincuenta, cien o más años? ¿Cómo lo lograrán? Nuestras FFAA ya



tienen una visión, la del Ejército del Perú es “ser un ejército eficazmente disuasivo, reconocido, respetado e integrado a la sociedad”, la de la Marina de Guerra del Perú es “Poder Naval capaz de actuar con éxito donde lo requieran los intereses nacionales”, y la de la Fuerza Aérea del Perú es “Fuerza Aérea moderna, líder en el ámbito aeroespacial nacional y regional, con presencia internacional, disuasiva en la paz y decisiva en la guerra”.

La visión de cada una de nuestras FFAA sienta las metas que las dirigen hacia lo que quieren ser en un futuro. Para poder medir esas metas deben centrarse en la parte estratégica; es decir, en los objetivos estratégicos que validan esa visión y que se evaluarán a través de indicadores realistas, medibles, inteligibles y controlables. Para ello se tiene el “Plan Estratégico para mejorar las capacidades militares conjuntas de las Fuerzas Armadas al 2034”, el cual contempla el futuro ambiente operacional al 2034, en base a cinco roles estratégicos, a las capacidades militares, a los factores de capacidad y a los productos. Debido a que este documento tiene carácter de secreto, no se puede ahondar en su contenido, por lo que basta señalar que el mencionado Plan Estratégico permitirá fortalecer las capacidades militares en cumplimiento de los roles estratégicos asignados al sector Defensa.

Algunos planes y políticas aprobadas en el Perú en los sistemas funcionales ya están implementando indicadores para su visión a largo plazo, por ejemplo: la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2019-2030, la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019 – 2030, la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, entre otros. Otro ejemplo también lo constituye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030 (UNDP, 2023), el cual contiene una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental en el marco del modelo de responsabilidad compartida.

Los ODS al 2030 fueron acordados en el 2015, en ese entonces se veían lejos de alcanzar pero ahora, a tan solo siete años de cumplir el techo fijado,

cabe preguntarse ¿cuál ha sido la contribución de las FFAA para asegurar la promoción de una cultura de paz conforme a dichos ODS y a la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030?

Una respuesta a dicha pregunta puede encontrarse en los roles de las FFAA como puntos de inflexión, en base a la Constitución Política del Perú. Las Fuerzas Armadas orgánicamente dependen del Despacho del Ministerio de Defensa, conforme al Decreto Supremo N° 006-2016-DE, la cual es una institución dentro del Poder Ejecutivo sujeta a la gestión por procesos en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, a fin de brindar a los ciudadanos, servicios de manera más eficiente y eficaz y logren resultados que los beneficien. La gestión por procesos nos ayudará a desechar la antigua imagen de las FFAA, basada solo en enfrentar conflictos internos o guerras externas.

Los puntos de inflexión establecidos en la misión que les asigna la constitución peruana vigente, contemplan: 1) apoyar a las operaciones de paz derivadas de acuerdos internacionales y en los que representan al estado fuera de la República (artículo 118); 2) asumir el control del orden interno conforme al régimen de excepción decretado (artículo 137); 3) preparar, educar, capacitar, organizar, mantener y equipar la fuerza para disuadir amenazas y proteger al Perú de agresiones contra la independencia, soberanía e integridad territorial (artículo 165); y 4) participar en la defensa civil y el desarrollo socioeconómico del país (artículo 171). Estos procesos necesitan ser comprendidos relacionamente para poder establecer las condiciones para enfrentar nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de la Seguridad nacional en un mundo globalizado. Esto es, marcando contraste con los paradigmas tradicionales que la Seguridad nacional solo es responsabilidad de las FFAA, ya que, al contrario, es integral e involucra a toda persona natural y jurídica del Perú.

Los procesos clave o core business de las FFAA peruanas son los procesos misionales que permiti-



rán cumplir la visión que cada institución se ha trazado. Sin embargo, estos procesos no podrán realizarse sin la ejecución de procesos estratégicos y los procesos de soporte, de allí que el mapa de procesos del Ministerio de Defensa constituye el punto inicial para identificar los procesos de la organización, las necesidades que se buscan satisfacer y los clientes a quienes se deben.

Las FFAA de cualquier país no dejan de ser enormes organismos burocráticos (Zuloaga, 1987). Como tales, presentan una natural resistencia al cambio, con personal que se ha anclado a un puesto, ya sea por interés u otra causa, y no quieren rotar ni siquiera en su misma área, menos a otra unidad. Asimismo, las ordenanzas que rigen el proceso de cambios de empleo, tanto en la Fuerza Aérea, la Marina como el Ejército, consideran un porcentaje muy bajo del personal a ser cambiado de empleo, en la Fuerza Aérea por ejemplo la ordenanza FAP 35-43 señala que el cambio de empleo en ningún caso debe exceder al 33% del efectivo de las UU/DD FAP. La renuencia al cambio es contraria al proceso de modernización de las FFAA regulado en la Ley de Bases para la Modernización de las Fuerzas Armadas, aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 1142, publicado el 11 de diciembre de 2012, que busca contar con Fuerzas Armadas con capacidades operacionales suficientes para disuadir, responder y enfrentar con eficacia y eficiencia a las amenazas existentes en el escenario de la defensa nacional. Esto no se logrará si no se dispone del recurso humano idóneo, con vocación militar, leal y respetuoso de los principios democráticos, de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que guíen su accionar sobre la base del Código de Ética del Personal de las Fuerzas Armadas.

La Ley de Bases para la Modernización de las Fuerzas Armadas señala como uno de los objetivos del proceso de reforma y modernización de las Fuerzas Armadas: “Fortalecer la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional y en la inclusión social” (artículo 5 numeral 14); por ello, para ser consideradas FFAA “modernas”, dicho concepto debe significar la promoción del desarrollo nacional, lo cual conlleva a que cada institución que conforma las FFAA en el Perú debe sincerar los cuellos de bo-

tella de sus instituciones; quiénes son los efectivos que permiten cultivar la corrupción, quiénes no son realmente efectivos, y quiénes no permiten generar cadena de valor en sus unidades, dependencias, bases, destacamentos y agrupamientos. Se trata de promover la transparencia, la misma que está aunada a la lucha contra la corrupción y al compliance militar, necesarios para la construcción de cimientos fuertes de cara a las futuras generaciones de militares (Martínez, 2018).

Como se sabe también, la defensa y el desarrollo se complementan. Las FFAA componen esta dupla perfecta de garantizar la defensa y generar desarrollo. Un ejemplo claro es el desarrollo de acciones militares de apoyo a la población con relación a las nuevas amenazas, de origen social, proveniente de fenómenos naturales, contra la salud, contra la integridad de las personas, online y otras. Nuestras FFAA peruanas ya vienen trabajando contra el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas, la tala, pesca, caza y minería ilegal, el contrabando y la producción y comercialización de hoja de coca y sus derivados, pobreza extrema y exclusión social, pandemias, trata de personas, ataques cibernéticos, armas de destrucción masiva, el salvamento, búsqueda y rescate en los desastres producidos por fenómenos naturales y de origen humano, y el apoyo en la protección de los recursos naturales y la defensa civil, a través del Centro de Vigilancia Amazónico y Nacional (CEVAN), y cuando se implemente el Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN), las instituciones que lo conforman proyectarán un trabajo conjunto y combinado para obtener mayores niveles de profesionalismo en la gestión institucional y operacional que garantice la protección amazónica.

Las FFAA tendrán éxito en tanto las demandas del Estado y de la población sean satisfechas y siempre que haya medición de cada avance. Mejorar la imagen colectiva de las FFAA requiere además tener identidad común, respetabilidad, y que cada miembro tenga pasión por lo que hace, hasta el punto de dar la vida si fuese necesario. Así como el fútbol mueve masas y la población está convencida de que los jugadores harán un buen partido, así también se



deben mover masas y convencer a la población que los roles de las FFAA van más allá de tener un arma y combatir.

El estado futuro deseado debe ser analizado, interiorizado y comprendido por todos los que conforman las FFAA para que, si se encuentran óbices a futuro o alguna barrera real y potencial, se trabaje conjuntamente para eliminarla. Debe reconocerse y recompensarse el esfuerzo de cada integrante de las FFAA y exhortarse a aquellos que intentan hacer una ruta alterna. Nadie espera que esto sea fácil, pero tampoco nadie ha dicho que será imposible lograrlo.

III. CONCLUSIONES

- Históricamente el nacimiento de las Fuerzas Armadas está asociado a la guerra y al accionar bélico.
- Las constituciones de los países fueron las que asignaron funciones y roles a las Fuerzas Armadas que hoy conocemos.
- A pesar de la política de desarme promovida a nivel mundial se sigue manteniendo un gasto alto en Defensa, en base a los nuevos roles asignados a las FFAA.
- Los roles asignados a las FFAA han evolucionado con el tiempo en base a las nuevas amenazas.
- En el Perú los cinco roles asignados a las Fuerzas Armadas se presentan en un escenario de cumplimiento al 2034.
- La gestión por procesos y la modernización de las FFAA coadyuvan al cumplimiento de los roles asignados de las FFAA.
- La transparencia y el compliance militar son herramientas que se utilizan en los procesos misionales en las FFAA, estos últimos estrechamente ligados a los roles que cumplen.

REFERENCIAS

- Beuermann, H. (2017). *La Imagen de las Fuerzas Armadas*. Lima: CENTRUM.
- Bousquet, F. (2023). *2023 Forum on Peace and Development*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute.
- Chillier, G., & y, F. L. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Washington D.C.: WOLA.
- Gómez, A. (2018). *¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú? El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Red Política de Seguridad. Pontificia Universidad Católica del Perú. Konrad Adenauer Stiftung.
- Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
- Instituto de Estudios Peruanos. (2023). *Informe de opinión - abril 2023*. Lima: IEP.
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo. (2023). *Gasto militar mundial alcanza nuevo récord de Defensa*. Suecia: Stockholm International Peace Research Institute.
- Martínez, F. (2018). *La necesidad de una política de compliance en el ámbito de la defensa. Sin corrupción - CIPCE*.
- Ordonez, A. (2007). *La responsabilidad de militares en la construcción de paz: el ejemplo del Ecuador (Historia de las Fuerzas Armadas)*. Ecuador: Irenees.net.
- Palma, H. (2007). *Seguridad. Alcances y Desafíos*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Pertusio, R. (1997). *Entre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Red de Política de Seguridad. (2018). *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: PUCP.
- UNDP. (2023). *¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible? EE.UU.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD*.
- Vallejo, J. (2022). *¿Cuántos recursos destinan los países de América Latina a gasto militar? El dinero, 1-17*.
- Zuloaga, H. (1987). *La Armada, una burocracia*. *Revista de la Marina*, 1-15.