

ESCUELA MILITAR DE CHORRILLOS
“CORONEL FRANCISCO BOLOGNESI”



**“Propuesta de un Modelo Estratégico de Articulación
Interinstitucional para la Respuesta Multiamenaza del Ejército del
Perú en la Macrorregión Sur”**

**Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título Profesional de
Licenciado en Ciencias Militares con Mención en Ingeniería**

Autor

JULIO RICARDO CHIRA VILLANUEVA
(0009-0006-3715-8292)

Lima – Perú

2026




6% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- ▶ Bibliografía
- ▶ Texto citado
- ▶ Texto mencionado
- ▶ Coincidencias menores (menos de 10 palabras)

Fuentes principales

- 5%  Fuentes de Internet
- 2%  Publicaciones
- 4%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

DEDICATORIA

A mi familia, por ser mi fuerza cuando el camino se hacía cuesta arriba y por sostenerme incluso en silencio.

Gracias por su paciencia, por comprender mis ausencias y por estar siempre, sin condiciones. Cada logro que alcanzo lleva su esfuerzo, su apoyo y su confianza en mí. Ustedes han sido mi equilibrio en los momentos más exigentes y mi motivo para no rendirme. Este paso también es suyo, porque sin ustedes no habría sido posible.

AGRADECIMIENTO

A los soldados del sur, por su entrega silenciosa y su firme compromiso incluso en los escenarios más difíciles. Gracias por su valentía, por mantenerse firmes cuando las condiciones son adversas y el deber no da tregua. Su esfuerzo diario no siempre se ve, pero sostiene la seguridad y la tranquilidad de muchos. Cada acción realizada refleja honor, disciplina y amor por la patria. Este reconocimiento es para ustedes, que cumplen sin esperar nada a cambio.

ÍNDICE

ESCUELA MILITAR DE CHORRILLOS.....	1
“CORONEL FRANCISCO BOLOGNESI”	1
ÍNDICE	4
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	9
INFORMACIÓN GENERAL	9
1.1 Descripción de la Dependencia o Unidad.....	9
1.2 Tipo de actividad que desarrolló.	10
1.3 Lugar y fecha.....	12
1.4 Misión	12
1.5 Visión.....	13
1.6 Funciones del puesto que ocupó.....	14
CAPITULO II.....	18
2.1 Antecedentes	18
2.1.1 Antecedentes internacionales.....	18
2.1.2 Antecedentes nacionales	21
2.2 BASE TEÓRICA.....	24
2.2.1 La gestión del riesgo de desastres como política pública y función esencial del Estado	24
2.2.2 El SINAGERD como estructura sistémica de conducción y articulación	24
2.2.3 Componentes y procesos de la gestión del riesgo de desastres.....	25
2.2.4 La articulación interinstitucional como principio de gobernanza pública	25
2.2.5 La respuesta multiamenaza como enfoque contemporáneo	26
2.2.6 La preparación, planificación e instrumentos de respuesta.....	26

2.2.7 Interoperabilidad, mando, control y gestión de la información	26
2.2.8 El enfoque territorial y la Macrorregión Sur	27
2.2.9 Protocolo de participación institucional en la PREVENCIÓN del riesgo de desastres.....	27
2.2.10 Protocolo de participación institucional EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO de desastres	31
2.2.11 Protocolo de participación institucional EN LA PREPARACIÓN del riesgo de desastres	35
2.2.12 Protocolo de participación institucional EN LA RESPUESTA ante desastres	39
2.2.13 Protocolo de participación institucional EN LA REHABILITACIÓN ante desastres.....	42
2.2.14 Protocolo de participación institucional EN LA RECONSTRUCCIÓN post desastres.....	46
2.2.15 Protocolo de participación de las FFAA en la GRD en las distintas etapas	49
2.3 GLOSARIO DE TÉRMINOS	59
CAPÍTULO III.....	63
DESARROLLO DEL TEMA	63
3.1 Campo de aplicación.....	63
3.2 Tipo de aplicación	64
3.3 Diagnóstico de la problemática.....	66
3.3.1 Problema central.....	67
3.3.2 Causas identificadas.....	68
3.3.3 Efectos operativos.....	69
3.4 Propuesta de innovación.....	71
3.4.1 Denominación de la propuesta	71
3.4.2 Objetivo de la propuesta.....	71
3.4.3 Descripción de la propuesta.....	72

3.4.4 Impacto esperado.....	74
3.4.5 Viabilidad de la propuesta	74
CONCLUSIONES.....	76
RECOMENDACIONES	78
BIBLIOGRAFÍA.....	80
Anexo "A"	82

RESUMEN

La recolección de datos para el presente Trabajo de Suficiencia Profesional, se desarrolló en la 3ra Brigada Blindada del Ejército del Perú, con sede en la ciudad de Moquegua, en el contexto de la Macrorregión Sur, durante el período 2018 al 2019. El objetivo general del estudio es diseñar un modelo estratégico de articulación interinstitucional que permita fortalecer la capacidad de respuesta del Ejército del Perú frente a escenarios multiamenaza, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

A partir de la experiencia profesional que desempeñó el autor, como Jefe de Estado Mayor Administrativo, se identificó que el principal problema no radica en la falta de capacidades operativas de la unidad, sino en las debilidades existentes en la coordinación y participación interinstitucional. Estas limitaciones se manifiestan en la ausencia de protocolos claros, deficiencias en los flujos de comunicación, participación desigual de las entidades y falta de instrumentos de gestión que permitan ordenar la respuesta frente a emergencias complejas, afectando la oportunidad y eficiencia de las acciones desplegadas.

Como resultado del análisis, se propone la implementación de un Modelo Estratégico de Articulación Interinstitucional basado en protocolos operativos por etapas del riesgo, un sistema estructurado de coordinación y una matriz de responsabilidades institucionales. Esta propuesta permite mejorar la integración del Ejército con las entidades del Estado, optimizar el uso de recursos, reducir la duplicidad de funciones y fortalecer la respuesta frente a desastres en la Macrorregión Sur.

Palabras clave: articulación interinstitucional, gestión del riesgo de desastres, respuesta multiamenaza, Ejército del Perú, SINAGERD.

INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional surge a partir de la experiencia desarrollada por el autor en la 3ra Brigada Blindada del Ejército del Perú, en la ciudad de Moquegua, durante el período 2018 al 2019, en el ejercicio del cargo de Jefe de Estado Mayor Administrativo. En dicho contexto, fue posible observar de manera directa la participación de la unidad en acciones de apoyo a la población frente a situaciones de emergencia, así como las dificultades que se presentan cuando la respuesta institucional exige la intervención coordinada de múltiples actores del Estado.

La motivación principal para la elaboración de este trabajo nace de la necesidad de contribuir a mejorar la eficacia de la respuesta del Ejército del Perú en escenarios multiamenaza, especialmente en la Macrorregión Sur, donde las condiciones geográficas, climáticas y sociales generan un entorno de alta exigencia operativa. La experiencia profesional permitió evidenciar que, si bien la institución cuenta con capacidades importantes para intervenir en apoyo a la población, estas no siempre se articulan de manera óptima con las demás entidades del sistema, lo que limita el impacto de las acciones desplegadas.

El trabajo se estructura en tres capítulos. En el Capítulo I, se presenta la información general de la dependencia donde se desarrolló la experiencia profesional, describiendo su misión, visión, funciones y el rol desempeñado dentro de la organización. En el Capítulo II, se desarrolla el marco teórico, abordando antecedentes nacionales e internacionales, así como los fundamentos conceptuales relacionados con la gestión del riesgo de desastres, el SINAGERD y la articulación interinstitucional. Finalmente, en el Capítulo III, se expone el diagnóstico de la problemática identificada y se plantea una propuesta de innovación orientada a mejorar la coordinación entre las entidades del Estado mediante un modelo estratégico de articulación interinstitucional.

En ese sentido, el presente trabajo no solo constituye un ejercicio académico, sino una propuesta basada en la experiencia real, orientada a fortalecer la capacidad del Ejército del Perú para integrarse de manera más eficiente al sistema de respuesta del Estado, contribuyendo así a la protección de la población y al desarrollo de una gestión del riesgo más efectiva en el país.

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN GENERAL

1.1 Descripción de la Dependencia o Unidad

En cuanto a su ubicación geográfica, la 3ra Brigada Blindada se encuentra asentada en la ciudad de Moquegua, capital del departamento del mismo nombre, ubicada en la zona sur del Perú. Este departamento limita por el norte con Arequipa, por el este con Puno, por el sur con Tacna y por el oeste con el océano Pacífico, lo que le otorga una posición geoestratégica relevante dentro del territorio nacional. Su ubicación en la Macrorregión Sur la convierte en un punto de enlace entre zonas altoandinas, corredores viales y espacios costeros, facilitando tanto operaciones militares como acciones de apoyo a la población en distintos escenarios.

Desde el punto de vista físico y geográfico, Moquegua presenta un relieve variado y complejo. Su territorio combina zonas costeras áridas, valles interandinos y áreas de sierra con altitudes considerables, lo que genera condiciones heterogéneas para el desplazamiento y la intervención operativa. Existen sectores con pendientes pronunciadas, quebradas y cauces secos que, en épocas de lluvias intensas, pueden activarse como huaicos, afectando carreteras y centros poblados. Esta diversidad del terreno exige que las unidades militares mantengan una capacidad de adaptación permanente para operar en diferentes condiciones geográficas.

En cuanto al clima, Moquegua se caracteriza por presentar condiciones predominantemente secas en la zona costera y templadas a frías en las zonas altoandinas. Durante ciertos periodos del año, especialmente en temporada de lluvias, pueden presentarse precipitaciones intensas en la sierra que generan deslizamientos, interrupciones de vías y aislamiento de comunidades. Asimismo, en las zonas elevadas son frecuentes las heladas y descensos bruscos de temperatura, lo que impacta directamente en la población y en la logística de intervención del Estado. Estas condiciones climáticas refuerzan la necesidad de contar con una capacidad de respuesta oportuna y coordinada.

Respecto a la población, el departamento de Moquegua cuenta con una población aproximada de más de 190 mil habitantes, distribuida entre áreas urbanas y rurales, con una importante presencia de comunidades en zonas

alejadas y de difícil acceso. Esta dispersión poblacional constituye un desafío adicional para la atención de emergencias, ya que implica mayores tiempos de desplazamiento, requerimientos logísticos más complejos y la necesidad de coordinación con autoridades locales para llegar de manera efectiva a los sectores más vulnerables.

Estas características territoriales, climáticas y demográficas no solo configuran el entorno en el que opera la 3ra Brigada Blindada, sino que también explican la importancia de su rol dentro del sistema de respuesta del Estado. En un escenario donde las emergencias pueden presentarse de manera repentina y afectar simultáneamente distintas zonas, la capacidad de despliegue de la Brigada debe ir acompañada de una adecuada articulación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y demás instituciones del SINAGERD.

En ese sentido, la ubicación de la 3ra Brigada Blindada en Moquegua no es casual ni meramente administrativa, sino que responde a una lógica estratégica y funcional. Su presencia en esta región permite no solo atender necesidades propias de la defensa nacional, sino también actuar como un componente clave en la gestión del riesgo de desastres, especialmente en lo referido a la respuesta multiamenaza, donde la coordinación interinstitucional se convierte en un factor decisivo para la eficacia de las intervenciones.

1.2 Tipo de actividad que desarrolló.

Durante el período que sirve de base para el presente Trabajo de Suficiencia Profesional, el autor se desempeñó en el cargo Jefe de Estado Mayor Administrativo de la 3ra Brigada Blindada, asumiendo responsabilidades vinculadas a la conducción, supervisión y optimización de los procesos administrativos, logísticos y de coordinación institucional necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de la Gran Unidad.

El ejercicio de este cargo implicó un nivel de responsabilidad particularmente importante dentro de la estructura de la Brigada, debido a que el Estado Mayor Administrativo constituye uno de los ejes fundamentales para el sostenimiento de las operaciones y para el empleo eficiente de los recursos disponibles. En términos prácticos, este puesto demandó una participación activa en la planificación, organización y control de los medios humanos, materiales y financieros que respaldan la capacidad operativa de la unidad.

A diferencia de una visión reducida del ámbito administrativo, la experiencia desempeñada permitió constatar que las funciones del Jefe de Estado Mayor Administrativo trascienden el simple cumplimiento de procedimientos internos. En realidad, se trata de un cargo que conecta la gestión administrativa con la capacidad operativa real de la Brigada, ya que cualquier deficiencia en la organización de recursos, en la disponibilidad logística, en la coordinación documental o en la articulación externa puede incidir directamente en la oportunidad y eficacia de la respuesta institucional.

Dentro de las actividades desarrolladas se incluyó la coordinación con autoridades regionales y locales, especialmente en situaciones que requerían apoyo militar a la población o intervención conjunta con otras entidades del Estado. Esta labor obligaba a establecer canales de comunicación permanentes, atender requerimientos formales, coordinar prioridades, disponer recursos disponibles y asegurar que las decisiones adoptadas por el Comando pudieran ejecutarse de manera ordenada y con sustento administrativo.

De igual forma, el cargo comprendía la planificación y supervisión del apoyo logístico para operaciones y acciones de emergencia, la revisión de inventarios, el seguimiento del abastecimiento, el control del empleo de combustible, la administración de bienes y materiales, así como la formulación de informes situacionales dirigidos al Comando. También incluía la supervisión de procesos presupuestales y administrativos orientados a garantizar que los recursos necesarios pudieran ser activados en el momento oportuno.

La experiencia desarrollada en este puesto permitió al oficial mantener una visión integral del funcionamiento de la Gran Unidad y, al mismo tiempo, identificar de manera concreta las fortalezas y limitaciones que se presentaban durante la respuesta institucional frente a eventos adversos. Desde esta posición fue posible advertir que muchas de las dificultades observadas no provenían necesariamente de la falta de disposición del personal o de carencias absolutas de medios, sino de la existencia de procedimientos poco articulados, mecanismos de coordinación insuficientemente estructurados y debilidades en el seguimiento y control de los procesos.

Por ello, el desempeño del cargo de Jefe de Estado Mayor Administrativo no solo constituyó una experiencia relevante en el plano profesional, sino también una fuente directa de observación y análisis sobre una problemática

institucional que afecta la eficiencia de la respuesta operativa. En consecuencia, las actividades realizadas en dicho puesto guardan relación estrecha con el tema del presente trabajo, en la medida en que permitieron reconocer la importancia de diseñar un modelo de articulación interinstitucional más claro, funcional y adaptable a las exigencias de la Macrorregión Sur.

1.3 Lugar y fecha

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional toma como referencia la experiencia desarrollada en la 3ra Brigada Blindada, ubicada en la ciudad de Moquegua, durante el período comprendido entre los años 2018 y 2019.

La elección de este espacio temporal y geográfico no responde únicamente a un criterio formal, sino a la relevancia de los hechos observados durante dicho período. En esos años, la Gran Unidad participó en diversas acciones de apoyo y respuesta ante eventos adversos que demandaron una relación estrecha con las autoridades civiles y una movilización coordinada de capacidades institucionales. Esta experiencia permitió advertir, desde la práctica profesional, no solo las fortalezas del sistema de respuesta, sino también las debilidades que afectaban la oportunidad, eficiencia y articulación de las acciones emprendidas.

La ciudad de Moquegua, además de ser sede de la Brigada, representa un punto de especial interés dentro de la Macrorregión Sur, debido a su cercanía con otras zonas que comparten vulnerabilidades similares frente a fenómenos naturales y emergencias de distinta naturaleza. Por ello, lo vivido en ese contexto no puede entenderse como una experiencia aislada o localista, sino como una muestra representativa de una realidad más amplia que involucra la actuación del Ejército del Perú en escenarios complejos del sur del país.

1.4 Misión

La 3ra Brigada Blindada tiene como misión planear, preparar y conducir operaciones militares en su ámbito de responsabilidad, garantizando la defensa del territorio nacional, la preservación de la soberanía y la contribución a la seguridad integral del país; asimismo, apoyar a la población y a las autoridades civiles en casos de emergencia o desastre, de conformidad con la normatividad vigente y con los lineamientos institucionales del Ejército del Perú.

La misión descrita refleja con claridad la amplitud del rol que cumple la Gran Unidad. Por un lado, mantiene su naturaleza esencialmente militar, orientada a la defensa nacional y al cumplimiento de operaciones propias de la institución. Por otro lado, incorpora una dimensión de apoyo a la autoridad civil que adquiere especial relevancia en contextos de desastre, crisis o perturbación del normal desenvolvimiento social.

Este doble carácter exige que la Brigada se mantenga no solo preparada para escenarios convencionales de defensa, sino también para contextos en los que la intervención militar debe desarrollarse con rapidez, coordinación y eficiencia en beneficio directo de la población. En la práctica, ello implica que la misión institucional no puede entenderse únicamente desde una lógica operativa tradicional, sino también desde su capacidad de integrarse a la respuesta del Estado en situaciones críticas.

1.5 Visión

La 3ra Brigada Blindada tiene como visión constituirse en una Gran Unidad altamente operativa, moderna, eficiente y con capacidad de respuesta inmediata, apta para enfrentar amenazas externas, atender eventos adversos internos y contribuir de manera efectiva a la seguridad, al desarrollo y al bienestar de la población en el ámbito de la Macrorregión Sur.

Esta visión proyecta a la Brigada como una organización militar que busca mantenerse en permanente proceso de fortalecimiento institucional, adaptándose a los cambios del entorno y a las nuevas exigencias que enfrenta el país. En efecto, la realidad contemporánea demanda unidades militares capaces de responder no solo a amenazas tradicionales, sino también a escenarios complejos en los que confluyen factores naturales, sociales, logísticos y territoriales.

En ese marco, conceptos como modernización, eficiencia, capacidad de respuesta inmediata y articulación con otras instituciones dejan de ser aspiraciones abstractas y se convierten en condiciones necesarias para el cumplimiento efectivo de la misión. La visión de la Brigada, por tanto, expresa una aspiración institucional coherente con la necesidad de contar con unidades mejor preparadas, mejor conectadas con el entorno estatal y más eficientes en el uso de sus recursos.

1.6 Funciones del puesto que ocupó

Durante el período 2018 al 2019, el Jefe de Estado Mayor Administrativo de la 3ra Brigada Blindada desempeñó funciones fundamentales para el sostenimiento institucional y para la capacidad de respuesta de la Gran Unidad frente a situaciones de emergencia. Estas funciones no solo estuvieron relacionadas con la administración interna, sino que tuvieron una incidencia directa en la operatividad, la coordinación y la eficacia de las acciones ejecutadas en apoyo a la población y a las autoridades civiles.

Una de las funciones más importantes fue la coordinación interinstitucional con autoridades regionales y locales. Esta responsabilidad comprendía la recepción y canalización de requerimientos, el intercambio de información, la coordinación de apoyos, la articulación con diferentes niveles de gobierno y la facilitación de mecanismos para que la participación de la Brigada pudiera integrarse adecuadamente a la respuesta general frente a una emergencia. Sin embargo, el ejercicio de esta función permitió advertir que los protocolos existentes resultaban generales y poco difundidos, y que no existía un flujograma claramente definido para la atención de solicitudes formales. Esta situación generaba duplicidad de esfuerzos, descoordinaciones y retrasos en la activación de recursos.

Otra función clave fue la planificación y supervisión del apoyo logístico en situaciones de emergencia. El cumplimiento de esta tarea exigía asegurar que los medios de transporte, abastecimientos, combustible, personal y demás recursos esenciales estuvieran disponibles y pudieran emplearse oportunamente. En el desarrollo de esta responsabilidad se observó que los inventarios logísticos no siempre se encontraban actualizados y que existían limitaciones en la trazabilidad del combustible, lo que ocasionaba retrasos en el despliegue y aumentaba el riesgo de desabastecimiento en momentos críticos.

Asimismo, correspondía al cargo la supervisión de la ejecución presupuestal y administrativa vinculada al sostenimiento de las operaciones de apoyo. Esta función resultaba indispensable para viabilizar el uso de recursos y asegurar que la respuesta institucional contara con respaldo administrativo oportuno. No obstante, se evidenciaron procesos tardíos de habilitación y restricciones derivadas de la inexistencia de partidas o mecanismos de

activación inmediata, lo que afectaba la velocidad con la que la Brigada podía responder ante eventos adversos.

También fue parte del puesto la formulación de informes situacionales dirigidos al Comando, actividad que permitía mantener informada a la superioridad sobre el desarrollo de los hechos, el uso de medios, las necesidades identificadas y las decisiones adoptadas. A pesar de la importancia de esta función, se constató la ausencia de indicadores de desempeño que permitieran medir de manera objetiva la eficiencia de las acciones ejecutadas. Como consecuencia, se dificultaba la evaluación de resultados y la adopción de medidas orientadas a la mejora continua.

Finalmente, el cargo comprendía la administración de los recursos asignados a la Gran Unidad, incluyendo bienes logísticos, materiales de empleo institucional y recursos de apoyo necesarios para las operaciones. En este aspecto se observó que buena parte del control de almacenes y registros se efectuaba de forma manual, sin herramientas suficientes de trazabilidad digital, lo que generaba uso ineficiente de recursos, incremento de la carga administrativa y mayores posibilidades de error en el seguimiento logístico.

En conjunto, estas funciones permitieron identificar que las dificultades observadas no obedecían únicamente a limitaciones aisladas, sino a una necesidad más profunda de fortalecer la articulación de procesos, mejorar la coordinación entre actores y establecer mecanismos más claros de control, seguimiento y respuesta. Desde la experiencia profesional del cargo, fue posible concluir que la mejora de la capacidad operativa de la 3ra Brigada Blindada no depende solo de la disponibilidad de medios, sino también de la existencia de un modelo funcional que ordene la relación entre la institución militar y las demás entidades involucradas en la atención de emergencias.

Por esta razón, las funciones desempeñadas por el Jefe de Estado Mayor Administrativo constituyen un punto de partida válido para comprender la problemática abordada en el presente trabajo. A través de ellas se pudo observar, de manera directa, cómo las debilidades en la coordinación, en la gestión de recursos y en la evaluación de resultados terminan impactando en la eficiencia de la respuesta institucional. En consecuencia, este análisis sustenta la necesidad de formular una propuesta orientada a mejorar la articulación

interinstitucional y a fortalecer la capacidad de respuesta multiamenaza del Ejército del Perú en la Macrorregión Sur.

De manera sintética, la relación entre funciones, brechas y efectos operativos puede apreciarse en la siguiente matriz:

Tabla 1. Relación entre funciones del cargo, brechas identificadas y efectos operativos observados

Funciones del Jefe de Estado Mayor Administrativo	Brechas identificadas en el ejercicio del cargo	Efectos operativos observados en la respuesta institucional
Coordinar la articulación interinstitucional con autoridades regionales y locales	Se advirtió la existencia de protocolos de coordinación de carácter general, poco difundidos entre los actores involucrados, así como la ausencia de un flujograma definido para la recepción, evaluación, canalización y priorización de solicitudes formales de apoyo.	Esta situación generó duplicidad de esfuerzos, demoras en la coordinación entre entidades, retrasos en la activación de recursos y limitaciones para brindar una respuesta oportuna y organizada frente a emergencias.
Planificar y supervisar el apoyo logístico en situaciones de emergencia o desastre	Se evidenció la presencia de inventarios logísticos desactualizados, limitado control de existencias críticas y falta de trazabilidad en el abastecimiento y consumo de combustible, especialmente durante operaciones de despliegue.	Como consecuencia, se produjeron retrasos en el despliegue de personal y medios, riesgo de desabastecimiento en escenarios críticos y disminución de la capacidad de sostenimiento logístico durante la intervención.

<p>Supervisar la ejecución presupuestal y administrativa vinculada a las operaciones de apoyo</p>	<p>Se identificaron procesos administrativos lentos para la habilitación de recursos, además de la ausencia de mecanismos ágiles o partidas de activación inmediata para atender contingencias de carácter urgente.</p>	<p>Ello ocasionó activación tardía de recursos materiales y financieros, afectando la capacidad de respuesta inicial de la Gran Unidad y reduciendo la eficiencia de la intervención en la fase más crítica de la emergencia.</p>
<p>Formular y elevar informes situacionales al Comando para la toma de decisiones</p>	<p>Se observó la inexistencia de indicadores de desempeño y de criterios estandarizados que permitieran medir tiempos de respuesta, uso de recursos, nivel de cumplimiento y resultados de las acciones ejecutadas.</p>	<p>Esta limitación impidió evaluar objetivamente la eficiencia de la intervención, dificultó la retroalimentación institucional y restringió la implementación de procesos de mejora continua.</p>
<p>Administrar y controlar los recursos asignados a la Gran Unidad</p>	<p>Persistían procedimientos manuales en el control de almacenes, escasa digitalización de registros y ausencia de herramientas de trazabilidad para el seguimiento de bienes, materiales y recursos logísticos.</p>	<p>Esta situación generó uso ineficiente de recursos, incremento de la carga administrativa, menor capacidad de control y mayores probabilidades de error en la gestión logística institucional.</p>

CAPITULO II

2.1 Antecedentes

2.1.1 Antecedentes internacionales

Chau, (2022). *A New Perspective on Civil-Military Relations: Military Deployments in COVID-19 Containment in Europe.* Central European University, Austria. Esta tesis de maestría analiza el despliegue de las fuerzas armadas en veintiséis países de la Unión Europea durante la contención de la pandemia por COVID-19, entendida como una crisis pública que desbordó temporalmente las capacidades ordinarias de los sistemas civiles. La autora parte de una idea interesante, que es la participación militar en emergencias no debe leerse solo desde la óptica clásica de defensa, sino como parte de una relación dinámica entre el gobierno civil, la ciudadanía y las fuerzas armadas. A partir del examen comparado de Alemania, Francia, Polonia y Hungría, la tesis identifica que el empleo militar se concentró en cuatro grandes áreas: logística, apoyo médico, soporte psicosocial y seguridad. El estudio también subraya que la diferencia entre países no estuvo únicamente en la cantidad de recursos militares movilizados, sino en el marco legal, en la narrativa política de la crisis y en la forma en que cada Estado entendió el equilibrio entre conducción civil y apoyo militar.

Lo valioso de este antecedente para el presente trabajo radica en que demuestra que las emergencias complejas obligan a replantear la forma en que se articulan las instituciones del Estado. Aunque el caso europeo se desarrolla en una crisis sanitaria y no en un escenario exactamente igual al de la Macrorregión Sur, el aporte conceptual es muy útil porque confirma que, cuando los sistemas civiles se ven superados, la participación militar adquiere relevancia estratégica siempre que esté sustentada en coordinación, reglas claras de actuación y un marco de conducción legítimo. La tesis ayuda a entender que la eficacia de la respuesta no depende solo del despliegue de tropas o medios, sino de la calidad de la interacción entre actores estatales. Esa idea dialoga directamente con el tema de esta investigación, porque el problema en el sur del Perú no es la ausencia absoluta de capacidad militar, sino la necesidad de estructurar mejor la articulación interinstitucional para que

la intervención del Ejército sea oportuna, complementaria y funcional dentro del SINAGERD.

Otro punto importante es que este estudio evidencia cómo la naturaleza de la amenaza modifica el papel institucional de las fuerzas armadas. La pandemia obligó a emplearlas en tareas no tradicionales, especialmente en apoyo logístico y sostenimiento del esfuerzo estatal. Eso guarda relación con la idea de "respuesta multiamenaza" que sustenta tu trabajo, porque justamente uno de los retos contemporáneos consiste en que las instituciones de defensa puedan adaptarse a crisis de distinta naturaleza sin perder coherencia doctrinaria ni eficacia operativa. En ese sentido, la tesis de Chau no solo aporta un antecedente temático, sino también una base interpretativa para sostener que el Ejército puede y debe actuar en marcos de apoyo a la autoridad civil, siempre que exista una arquitectura de coordinación clara, flexible y legítima.

Simons, (2024). *The Shift in the Roles of Local Emergency Management...* Walden University, Estados Unidos. Esta investigación doctoral examina la evolución del rol de la gestión local de emergencias y sostiene que la respuesta eficaz frente a crisis contemporáneas exige una transformación del enfoque tradicional, pasando de una reacción centrada solo en la contingencia hacia una lógica de preparación estratégica temprana y coordinación institucional más robusta. El trabajo parte de la constatación de que los gestores locales de emergencias enfrentan hoy amenazas más complejas, interdependientes y cambiantes, lo que obliga a fortalecer tanto la planificación previa como la integración entre niveles y sectores del Estado. Según el estudio, uno de los vacíos recurrentes en la gestión de emergencias está en que la coordinación suele activarse tarde, cuando la crisis ya escaló, en lugar de construirse como capacidad institucional sostenida.

La relación con el presente tema es clara. Tu propuesta para la 3ra Brigada Blindada no busca únicamente mejorar la actuación en el momento del desastre, sino construir un modelo estratégico de articulación interinstitucional que ordene la coordinación desde antes de la emergencia. En ese sentido, este antecedente internacional refuerza la idea de que la preparación conjunta, los protocolos compartidos, el intercambio temprano de información y la definición clara de roles son factores decisivos para una

respuesta eficaz. Aunque el estudio se ubica en el ámbito de la gestión local estadounidense y no en una estructura militar, su aporte es plenamente transferible al análisis de la Macrorregión Sur, donde el Ejército del Perú se integra a una red institucional más amplia y no opera como actor aislado.

Lo que más aporta esta tesis al enfoque de tu trabajo es su insistencia en la planificación estratégica como parte central de la respuesta. Este punto es importante porque muchas veces las instituciones consideran que responder bien depende sobre todo de tener recursos, vehículos o personal suficiente; sin embargo, los estudios recientes muestran que sin una estructura clara de coordinación esos recursos se desperdician, se duplican o llegan tarde. Ese razonamiento encaja muy bien con las brechas que identificaste en la 3ra Brigada Blindada: protocolos poco difundidos, procesos lentos, falta de indicadores y escasa trazabilidad. Por eso, este antecedente ayuda a sostener que el problema no es únicamente operativo, sino también de diseño organizacional y de gobernanza institucional.

Januchowski, (2023). *The Linear Evolution of Local Emergency Management...* Walden University, Estados Unidos. Esta tesis estudia la evolución de la gestión local de emergencias y plantea que los sistemas de respuesta eficaces surgen cuando existe una continuidad entre preparación, coordinación, activación y aprendizaje institucional. El autor observa que la respuesta estatal frente a crisis no puede entenderse como un acto aislado, sino como el resultado de una construcción progresiva de capacidades organizacionales. En su análisis, resalta que el desempeño de los gestores de emergencia depende en gran medida de la claridad del marco de actuación, de la madurez de las relaciones interinstitucionales y de la integración entre planeamiento, ejecución y evaluación posterior.

Este trabajo se relaciona con tu investigación porque uno de los problemas de fondo en la respuesta multiamenaza es precisamente la fragmentación entre instituciones. El Ejército puede contar con medios, personal y presencia territorial, pero si su articulación con gobiernos regionales, gobiernos locales, COER, COEL y otras entidades no se construye de manera progresiva y sistemática, la intervención termina siendo reactiva y no estratégica. La tesis de Januchowski aporta un marco útil para explicar que las capacidades de

respuesta no se improvisan en la emergencia; se consolidan antes, mediante ejercicios, protocolos, relaciones de trabajo y mecanismos de evaluación continua.

Su utilidad para el TSP es que ofrece una idea muy cercana a lo que tu propuesta quiere resolver, que es la necesidad de pasar de una coordinación circunstancial a una articulación institucional estable. En otras palabras, este antecedente ayuda a fundamentar que un modelo estratégico no debe limitarse a describir cómo actuar cuando ya ocurrió el evento adverso, sino que debe incluir condiciones previas de interoperabilidad, comunicación, entrenamiento y toma de decisiones conjuntas. En el contexto de la Macrorregión Sur, donde pueden coexistir sismos, heladas, lluvias intensas, interrupción de vías y otras amenazas, ese planteamiento resulta especialmente pertinente.

2.1.2 Antecedentes nacionales

Loloy Polo, (2025). *Capacidades técnicas en gestión de riesgo de desastres de los equipos de búsqueda y rescate de la 1ra Brigada Multipropósito, Lima 2023.* Escuela Superior de Guerra del Ejército. Esta tesis analiza las capacidades técnicas en gestión del riesgo de desastres de los equipos de búsqueda y rescate de la 1ra Brigada Multipropósito, abordando aspectos como entrenamiento, equipamiento y condiciones de actuación. Desde el inicio, el estudio deja claro que la preocupación central es determinar el nivel real de preparación de una unidad militar que participa en tareas directamente relacionadas con la respuesta ante desastres. El enfoque de la investigación es cualitativo y se apoya en referentes normativos y doctrinarios como la Ley del SINAGERD, las normas INSARAG y las certificaciones vinculadas a equipos de búsqueda y rescate.

Su relación con tu tema es bastante directa. Aunque esta tesis no se concentra de manera específica en la articulación interinstitucional, sí se ocupa de un componente decisivo de cualquier respuesta multiamenaza: la capacidad técnica y operativa de la fuerza que interviene. Para tu TSP, este antecedente es valioso porque ayuda a demostrar que el Ejército del Perú ya viene reflexionando académicamente sobre su papel en la gestión del riesgo de desastres y sobre la necesidad de fortalecer competencias concretas en sus unidades. Desde esa perspectiva, este trabajo puede apoyarse en este

antecedente para sostener que la respuesta eficaz no depende únicamente de la coordinación externa, sino también del grado de preparación interna de los equipos que van a ejecutar la acción.

A la vez, esta tesis permite abrir una conexión muy útil: si una unidad militar mejora entrenamiento, equipamiento y capacidades técnicas, pero no se articula adecuadamente con el resto del sistema, el impacto de esa mejora puede ser parcial. Por eso, su principal aporte a tu investigación está en complementar el análisis. Mientras el estudio de Loloy se concentra en el “qué puede hacer” una unidad militar en términos técnicos, tu propuesta busca resolver “cómo debe integrarse” esa capacidad dentro de una respuesta institucional más amplia. Esa complementariedad le da mucha fuerza a tu marco de antecedentes, porque demuestra que el tema no repite lo ya investigado, sino que avanza hacia una dimensión estratégica más integradora.

Arroyo, Barbie (2025). *La gestión del riesgo del desastre y las poblaciones vulnerables apoyadas por el Batallón de Ingeniería de Combate “Pachacútec” N.º 21 – 2017.* Escuela Militar de Chorrillos. Este trabajo de suficiencia profesional, publicado en 2025 en el repositorio de la Escuela Militar de Chorrillos, parte de la experiencia del Batallón de Ingeniería de Combate “Pachacútec” N.º 21 en apoyo a poblaciones vulnerables, especialmente a partir de los efectos del Niño Costero. El resumen del repositorio señala que el estudio reconoce la evolución de la gestión del riesgo hacia un enfoque preventivo y resiliente, destaca el papel del batallón en la preparación y respuesta ante desastres y, al mismo tiempo, identifica limitaciones concretas: maquinaria antigua, falta de doctrina específica, débil integración tecnológica, limitada participación preventiva y necesidad de fortalecer formación técnica y coordinación.

La cercanía con tu tema es alta por varias razones. Primero, porque se ubica dentro del mismo universo institucional del Ejército del Perú y aborda su papel en la gestión del riesgo de desastres. Segundo, porque reconoce que la respuesta militar frente a desastres no puede reducirse a la acción reactiva, sino que debe fortalecerse desde la planificación, la capacitación y la coordinación. Tercero, porque revela un patrón que también aparece en la experiencia de la 3ra Brigada Blindada, que es la capacidad de intervenir existe,

pero su eficacia se ve limitada por brechas organizacionales, doctrinarias y tecnológicas.

Este antecedente ayuda especialmente a justificar la propuesta porque demuestra que el problema no es exclusivo de una unidad ni de una región. Hay una tendencia más amplia dentro del aparato militar peruano: varias unidades cumplen roles importantes en la gestión del riesgo, pero todavía enfrentan necesidades de fortalecimiento para integrarse mejor a la respuesta nacional. Tu investigación se vuelve entonces relevante porque no se limita a describir la participación del Ejército en desastres, sino que busca estructurar un modelo de articulación interinstitucional aplicable a la Macrorregión Sur y alineado con el SINAGERD. En ese sentido, el trabajo de Arroyo funciona como un antecedente institucional muy valioso y muy cercano a la línea de investigación.

TSP BTN ING de Combate Motorizado N.º 32 – Caraz (2025). *Reforzamiento de capacidades técnicas, operativas y de coordinación en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.* Escuela Militar de Chorrillos.

Este trabajo, publicado en 2025, se desarrolló en el Batallón de Ingeniería de Combate Motorizado N.º 32 – Caraz, perteneciente a la 32.^a Brigada de Infantería del Ejército Peruano. El repositorio señala que el objetivo general estuvo orientado a reforzar las capacidades técnicas, operativas y de coordinación del batallón en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Solo esa formulación ya resulta bastante próxima al interés de tu investigación, porque vincula tres dimensiones que en tu tema también son centrales: capacidad técnica, operatividad y coordinación.

La principal relación con tu trabajo está en el reconocimiento de que la gestión del riesgo de desastres dentro del Ejército no puede sostenerse únicamente en el esfuerzo operativo. Se requiere también coordinación, y esa coordinación debe traducirse en mejoras concretas en la capacidad de actuación de las unidades. Este antecedente es útil porque muestra que la preocupación por fortalecer la función militar en escenarios de desastre no es aislada, sino parte de una línea institucional más amplia que busca adaptar las capacidades del Ejército a nuevas exigencias de apoyo a la autoridad civil.

En términos analíticos, este antecedente apoya tu investigación porque confirma que el problema no es solo doctrinario ni solo logístico: también es

relacional y organizacional. Cuando una unidad requiere reforzar capacidades de coordinación, ello significa que el entorno de respuesta demanda mayor integración con otros actores y procesos. Tu propuesta de un modelo estratégico de articulación interinstitucional puede, precisamente, presentarse como una respuesta de nivel superior a esa necesidad: no solo fortalecer una unidad aislada, sino establecer una estructura que ordene la interacción entre el Ejército y las instituciones del SINAGERD en la Macrorregión Sur.

2.2 BASE TEÓRICA

2.2.1 La gestión del riesgo de desastres como política pública y función esencial del Estado

La gestión del riesgo de desastres se ha consolidado como una función esencial del Estado, orientada a proteger la vida, la infraestructura y la continuidad de los servicios frente a eventos adversos. Ya no se limita a reaccionar ante emergencias, sino que comprende un proceso continuo que incluye previsión, reducción del riesgo, preparación, respuesta y recuperación.

Desde esta perspectiva, el desastre no es únicamente consecuencia de un fenómeno natural, sino el resultado de la interacción entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad existentes en un territorio. Esto implica que los impactos dependen tanto de la magnitud del evento como del nivel de organización institucional y preparación social.

En el contexto del presente TSP, esta visión permite entender que la participación del Ejército del Perú no es un hecho aislado, sino parte de una responsabilidad estatal organizada. En la Macrorregión Sur, donde las condiciones geográficas y logísticas incrementan la exposición al riesgo, fortalecer la articulación interinstitucional del Ejército representa un elemento clave para mejorar la respuesta del Estado.

2.2.2 El SINAGERD como estructura sistémica de conducción y articulación

El SINAGERD constituye el marco institucional que organiza la actuación del Estado frente a los riesgos y desastres, articulando a los diferentes niveles de gobierno, entidades técnicas y actores operativos bajo una lógica descentralizada e interdependiente.

Su valor radica en reconocer que ninguna institución puede enfrentar por sí sola la complejidad de un desastre. Por ello, el sistema se basa en la coordinación de competencias, donde cada entidad conserva su función, pero actúa integrada a un conjunto mayor.

Para el presente estudio, esta característica es fundamental, ya que el problema no es la ausencia del sistema, sino la necesidad de mejorar la forma en que el Ejército del Perú se integra y articula con los demás actores. Cuando esta articulación falla, surgen problemas como duplicidad de esfuerzos, retrasos y uso ineficiente de recursos.

2.2.3 Componentes y procesos de la gestión del riesgo de desastres

La gestión del riesgo se organiza en tres componentes: prospectivo, correctivo y reactivo, los cuales permiten abordar el riesgo desde su generación hasta la atención del desastre.

Estos componentes se desarrollan a través de procesos como estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, los cuales funcionan de manera articulada y continua.

Dentro de este esquema, la preparación y la respuesta adquieren especial relevancia, ya que determinan la capacidad real de intervención frente a una emergencia. La preparación organiza recursos y define mecanismos de actuación, mientras que la respuesta ejecuta acciones inmediatas orientadas a proteger a la población.

La rehabilitación, por su parte, permite restablecer condiciones mínimas de funcionamiento, asegurando la transición hacia la recuperación.

2.2.4 La articulación interinstitucional como principio de gobernanza pública

La articulación interinstitucional es la capacidad de distintas entidades para coordinar acciones, compartir información y actuar de manera conjunta frente a un objetivo común. En contextos de desastres, esta capacidad es determinante para la eficacia de la respuesta.

Los desastres son fenómenos complejos que requieren la intervención simultánea de múltiples actores. Por ello, la articulación no puede limitarse a relaciones formales, sino que debe traducirse en mecanismos operativos claros, flujos de información definidos y decisiones coordinadas.

En el caso del Ejército del Perú, la efectividad de sus capacidades depende directamente de su nivel de integración con el sistema. Cuando esta articulación es débil, aparecen problemas como superposición de funciones o vacíos de atención.

2.2.5 La respuesta multiamenaza como enfoque contemporáneo

El enfoque multiamenaza reconoce que los territorios enfrentan riesgos diversos, simultáneos y cambiantes, lo que exige respuestas flexibles y adaptativas.

En la Macrorregión Sur, donde convergen fenómenos sísmicos, climáticos y geográficos, este enfoque resulta especialmente relevante. Las instituciones deben estar preparadas para responder a distintos escenarios sin perder coherencia operativa.

Para el Ejército del Perú, esto implica desarrollar capacidades que permitan actuar en contextos diversos, integrando logística, mando, coordinación y adaptación al entorno.

2.2.6 La preparación, planificación e instrumentos de respuesta

La calidad de la respuesta depende directamente del nivel de preparación y planificación previa. Muchas fallas en emergencias no se originan en la crisis, sino en la ausencia de instrumentos adecuados.

La preparación organiza recursos y define capacidades, mientras que la planificación traduce estos elementos en herramientas concretas como planes, protocolos y flujos de coordinación.

En el caso de la 3ra Brigada Blindada, las brechas identificadas evidencian la necesidad de fortalecer estos instrumentos, especialmente en lo referido a coordinación interinstitucional y activación de recursos.

2.2.7 Interoperabilidad, mando, control y gestión de la información

La interoperabilidad permite que distintas instituciones trabajen de manera conjunta sin que sus diferencias operativas afecten el resultado.

La eficacia de la respuesta depende en gran medida de la calidad de la información, de la claridad en el mando y de la capacidad de control sobre las acciones ejecutadas.

Cuando la información es fragmentada o los sistemas no están conectados, la toma de decisiones se debilita. Por ello, integrar información, mando y control resulta esencial para lograr unidad de esfuerzo.

2.2.8 El enfoque territorial y la Macrorregión Sur

El enfoque territorial reconoce que el riesgo se manifiesta de manera distinta según las características de cada espacio.

La Macrorregión Sur presenta condiciones complejas, como dispersión poblacional, dificultades de acceso y múltiples amenazas, lo que exige respuestas adaptadas al territorio.

En este contexto, el Ejército del Perú adquiere un rol estratégico debido a su capacidad de despliegue y cobertura territorial. Sin embargo, estas capacidades solo alcanzan su máximo potencial cuando se articulan adecuadamente con el sistema

2.2.9 Protocolo de participación institucional en la PREVENCIÓN del riesgo de desastres

La prevención del riesgo de desastres, conforme a la Ley N.º 29664 y su reglamento, no es una acción aislada, sino un proceso estructurado que exige la intervención coordinada de diversas entidades del Estado, así como del sector privado y la sociedad civil. Su finalidad principal es evitar la generación de nuevos riesgos mediante decisiones responsables sobre el territorio, la infraestructura y el desarrollo.

Para que esta etapa funcione correctamente, es necesario definir con claridad qué rol cumple cada actor, en qué momento interviene y cómo se articula con los demás. A continuación, se desarrolla un esquema funcional que puede servir como base para protocolos institucionales.

a. NIVEL ESTRATÉGICO – DIRECCIÓN Y CONDUCCIÓN DEL SISTEMA

- La PCM cumple el rol de ente rector del SINAGERD, por lo que su intervención se ubica en el nivel más alto de conducción. Su trabajo en la prevención consiste en:
 - ✓ Establecer el marco político y normativo que orienta a todas las entidades del Estado.
 - ✓ Define políticas nacionales,

- ✓ Aprueba lineamientos generales
- ✓ Asegura que la gestión del riesgo esté integrada en la planificación del desarrollo.

En su Protocolo de participación:

- ✓ Define políticas y directivas obligatorias para todos los sectores. Supervisa el cumplimiento de la prevención en los tres niveles de gobierno.
- ✓ Articula a los ministerios para evitar decisiones sectoriales que generen riesgo.

- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el espacio de coordinación de alto nivel donde se alinean las decisiones estratégicas del Estado. Su función en la prevención es garantizar que todos los sectores trabajen bajo una misma visión, evitando duplicidades o vacíos. En su Protocolo de participación:

- ✓ Aprueba lineamientos estratégicos
- ✓ Coordina decisiones multisectoriales
- ✓ Prioriza acciones de prevención a nivel nacional.

b. NIVEL TÉCNICO – SOPORTE, METODOLOGÍA Y CONTROL

- CENEPRED (Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres) es la entidad técnica clave en la prevención. Su función no es ejecutar obras, sino establecer cómo debe hacerse la prevención correctamente. Su trabajo se centra en generar conocimiento técnico, metodologías, lineamientos y herramientas que permitan a las entidades tomar decisiones informadas. En su Protocolo de participación:

- ✓ elabora metodologías para identificar riesgos
- ✓ define lineamientos para planes de prevención
- ✓ asesora a gobiernos regionales y locales
- ✓ supervisa la incorporación del riesgo en la planificación y genera instrumentos técnicos (mapas de riesgo, escenarios, guías). En términos prácticos el CENEPRED “dice cómo se debe prevenir”.

- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) Su rol es asegurar que la prevención no quede aislada, sino integrada en la visión de desarrollo del país. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Incorpora la gestión del riesgo en el Plan Estratégico Nacional
 - ✓ Asegura que los planes sectoriales consideren el riesgo
 - ✓ Alinea la prevención con el desarrollo sostenible.

- c. NIVEL OPERATIVO – EJECUCIÓN EN EL TERRITORIO
 - Los Gobiernos Regionales son responsables de implementar la prevención a nivel macroterritorial. Su labor consiste en planificar el desarrollo regional evitando la generación de riesgos. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Elaboran planes regionales de prevención
 - ✓ Integran mapas de riesgo en la planificación territorial
 - ✓ Supervisan a los gobiernos locales
 - ✓ Promueven proyectos de inversión con enfoque de riesgo.

 - Los Gobiernos Locales (Municipalidades) son los actores más importantes en la prevención, porque toman decisiones directas sobre el uso del suelo. Aquí es donde la prevención se vuelve real. Ya que en su Protocolo de participación:
 - ✓ Controlan el crecimiento urbano.
 - ✓ Otorgan licencias de construcción.
 - ✓ Prohíben asentamientos en zonas de riesgo.
 - ✓ Incorporan el riesgo en planes urbanos.
 - ✓ Fiscalizan construcciones seguras. Como ejemplo claro; la municipalidad que no permite construir en una quebrada está haciendo prevención real.

- d. NIVEL SECTORIAL – CONTROL DE ACTIVIDADES ESPECÍFICAS
 - Ministerios y entidades públicas cada sector del Estado tiene responsabilidad directa en evitar que sus decisiones generen riesgo. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Incorporan el riesgo en proyectos de inversión pública.

- ✓ Exigen estudios técnicos antes de ejecutar obras.
- ✓ Regulan actividades económicas con impacto territorial.
- ✓ Integran la prevención en estudios ambientales.
- ✓ Ejemplo: Vivienda → normas de construcción, Transportes → diseño seguro de carreteras, Agricultura → manejo de cuencas

e. NIVEL INSTITUCIONAL INTERNO

- Los Grupos de Trabajo de GRD son órganos internos dentro de cada institución que aseguran que la prevención se implemente realmente. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Integran la prevención en planes institucionales.
 - ✓ Coordinan entre áreas (presupuesto, obras, planificación).
 - ✓ Supervisan el cumplimiento interno.

- Las Oficinas de Planeamiento y Presupuesto son clave porque convierten la prevención en acciones concretas financiadas. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Asignan presupuesto a acciones preventivas.
 - ✓ Integran la prevención en planes institucionales.
 - ✓ Evalúan proyectos con enfoque de riesgo.

f. NIVEL SOCIAL Y PRIVADO

- El Sector privado tiene la responsabilidad directa en no generar riesgos con sus proyectos. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Cumple normas técnicas y ambientales.
 - ✓ Realiza estudios de riesgo antes de invertir.
 - ✓ Adopta medidas de seguridad en infraestructura.

- La Sociedad civil participa como actor activo en la prevención. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Vigila decisiones del Estado.
 - ✓ Evita ocupar zonas de riesgo.
 - ✓ Participa en procesos de planificación.
 - ✓ Promueve cultura de prevención.

La prevención del riesgo de desastres en el Perú no depende de una sola entidad, sino de un sistema articulado donde cada actor cumple un rol específico y complementario. **Mientras la PCM dirige, CENEPRED orienta técnicamente y los gobiernos locales ejecutan en el territorio, los sectores, el sector privado y la sociedad civil completan el sistema evitando que nuevas decisiones generen riesgo.**

Cuando cada entidad cumple su función de manera coordinada, la prevención deja de ser un concepto teórico y se convierte en una herramienta real para proteger vidas, infraestructura y desarrollo.

2.2.10 Protocolo de participación institucional EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO de desastres

La reducción del riesgo de desastres constituye una de las etapas más sensibles dentro de la gestión del riesgo, ya que actúa sobre riesgos ya existentes, es decir, sobre territorios, poblaciones e infraestructuras que ya se encuentran expuestos a peligros. A diferencia de la prevención, que busca evitar la generación de nuevos riesgos, la reducción interviene directamente sobre la realidad ya afectada, con el objetivo de disminuir vulnerabilidades y evitar que un fenómeno natural se convierta en desastre.

En el marco de la Ley N.º 29664 y su reglamento, la reducción del riesgo no es una acción aislada ni reactiva, sino un proceso planificado, técnico y progresivo que requiere la participación articulada de múltiples entidades. Para su adecuada ejecución, es necesario establecer protocolos claros que definan responsabilidades, niveles de intervención y mecanismos de coordinación.

a. NIVEL ESTRATÉGICO – CONDUCCIÓN Y ORIENTACIÓN DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO

- La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como ente rector del SINAGERD, tiene la responsabilidad de conducir el enfoque nacional de la reducción del riesgo. Su papel no es ejecutar directamente obras, sino asegurar que las decisiones del Estado estén orientadas a disminuir vulnerabilidades existentes. En esta etapa, la PCM cumple un rol clave al integrar la reducción del riesgo en las políticas públicas, garantizando

que no se trate como una acción aislada, sino como parte del desarrollo nacional. En su Protocolo de participación:

- ✓ Establece políticas nacionales orientadas a la reducción del riesgo.
 - ✓ Define lineamientos para la intervención en zonas vulnerables.
 - ✓ Supervisa la articulación intersectorial.
 - ✓ Prioriza territorios críticos a nivel nacional.
- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres actúa como instancia de articulación de alto nivel, donde se toman decisiones sobre intervenciones en zonas de riesgo significativo. En su Protocolo de participación:
- ✓ Coordina acciones entre sectores para reducir riesgos complejos.
 - ✓ Define prioridades de intervención a nivel país.
 - ✓ Evalúa escenarios de riesgo que requieren intervención multisectorial.

b, NIVEL TÉCNICO – DISEÑO DE MEDIDAS Y SOPORTE ESPECIALIZADO CENEPRED

- En la etapa de reducción, CENEPRED cumple un rol determinante al establecer los criterios técnicos para intervenir sobre riesgos existentes. Su trabajo se orienta a responder preguntas clave, como: ¿dónde intervenir?, ¿qué tipo de intervención es necesaria?, ¿qué nivel de riesgo se debe reducir?; así mismo en su Protocolo de participación:
- ✓ Elabora metodologías para la reducción del riesgo.
 - ✓ Define lineamientos técnicos para intervenciones estructurales y no estructurales.
 - ✓ Asesora a entidades en la formulación de planes de reducción.
 - ✓ Valida estudios de evaluación de riesgo.
 - ✓ Establece criterios de priorización de zonas vulnerables.
 - ✓ En términos prácticos: CENEPRED define cómo reducir el riesgo de manera técnica y sostenible.
- El CEPLAN su rol es asegurar que la reducción del riesgo esté alineada con el desarrollo del país. En su Protocolo de participación:

- ✓ Integra la reducción del riesgo en planes estratégicos nacionales.
- ✓ Asegura coherencia entre desarrollo e intervención en zonas vulnerables.
- ✓ Promueve planificación territorial sostenible.

c. NIVEL OPERATIVO – INTERVENCIÓN DIRECTA EN EL TERRITORIO

- Los Gobiernos Regionales son responsables de implementar acciones de reducción a escala regional, especialmente en territorios amplios y con múltiples riesgos. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Identifican zonas críticas de riesgo.
 - ✓ Formulan planes regionales de reducción.
 - ✓ Ejecutan proyectos de mitigación (defensas ribereñas, estabilización de suelos, drenajes).
 - ✓ Supervisan intervenciones de los gobiernos locales.
 - ✓ Promueven reubicaciones cuando el riesgo es no mitigable.

- Los Gobiernos Locales son los principales ejecutores en el terreno, ya que tienen contacto directo con la población y el territorio. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Identifican viviendas y poblaciones en riesgo.
 - ✓ Ejecutan obras locales de mitigación.
 - ✓ Gestionan reubicación de familias en zonas de alto riesgo.
 - ✓ Fiscalizan condiciones de seguridad en edificaciones existentes.
 - ✓ Implementan medidas correctivas en zonas vulnerables.
 - ✓ Aquí la reducción se vuelve tangible: proteger barrios, reforzar estructuras, reubicar poblaciones.

d. NIVEL SECTORIAL – INTERVENCIÓN ESPECIALIZADA

- Ministerios y entidades públicas interviene según su competencia, aplicando medidas específicas de reducción, en su Protocolo de participación:
 - ✓ Diseñan e implementan proyectos de infraestructura resiliente.
 - ✓ Incorporan medidas de mitigación en obras públicas.
 - ✓ Ejecutan programas de mejoramiento estructural.

- ✓ Regulan actividades que incrementan vulnerabilidad.
- ✓ Ejemplo:
 - Vivienda → reforzamiento estructural
 - Transportes → protección de carreteras
 - Agricultura → control de erosión y manejo hídrico

e. NIVEL INSTITUCIONAL – GESTIÓN INTERNA

- Grupos de Trabajo de GRD garantizan que la reducción del riesgo sea una prioridad dentro de cada entidad. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Incorporan la reducción en planes institucionales.
 - ✓ Coordinan entre áreas técnicas y administrativas.
 - ✓ Supervisan ejecución de medidas de mitigación.

- Oficinas de Planeamiento y Presupuesto permiten que la reducción del riesgo pase de la teoría a la acción. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Asignan recursos a proyectos de reducción.
 - ✓ Evalúan inversiones con enfoque de riesgo.
 - ✓ Integran la reducción en planes operativos.

f. NIVEL SOCIAL Y PRIVADO

- El Sector privado tiene un rol activo en la reducción del riesgo, especialmente en infraestructura y proyectos productivos. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Implementa medidas de mitigación en sus instalaciones.
 - ✓ Refuerza estructuras existentes.
 - ✓ Cumple normas de seguridad y resiliencia.

- La Sociedad civil participa como actor clave en la reducción de vulnerabilidades. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Colabora en procesos de reubicación.
 - ✓ Participa en mantenimiento de obras preventivas.
 - ✓ Adopta prácticas seguras en viviendas y comunidades.

La reducción del riesgo de desastres en el Perú es un proceso que exige intervención directa sobre las vulnerabilidades existentes, lo que la convierte en una de las etapas más complejas y sensibles de la gestión del riesgo. Su éxito depende de la articulación efectiva entre el nivel estratégico, técnico y operativo, donde cada entidad cumple un rol específico y complementario.

Mientras el nivel central orienta y regula, las entidades técnicas diseñan, y los gobiernos regionales y locales ejecutan, el sistema se fortalece con la participación activa del sector privado y la ciudadanía. Solo a través de esta coordinación es posible transformar territorios vulnerables en espacios más seguros y resilientes.

2.2.11 Protocolo de participación institucional EN LA PREPARACIÓN del riesgo de desastres

La preparación del riesgo de desastres constituye la etapa que permite al Estado, a las instituciones y a la población estar listos para actuar de manera organizada, oportuna y eficaz ante la ocurrencia de un evento adverso. A diferencia de la prevención y la reducción, que buscan evitar o disminuir el riesgo, la preparación reconoce que existen escenarios en los que el impacto no puede eliminarse completamente, por lo que resulta indispensable fortalecer las capacidades de respuesta antes de que el evento ocurra.

En el marco del SINAGERD, la preparación es un proceso continuo que implica planificación, organización, entrenamiento, equipamiento y coordinación interinstitucional. Para su adecuada implementación, se requiere definir con precisión los roles de cada entidad, así como los mecanismos de articulación que permitan una respuesta eficiente.

a. NIVEL ESTRATÉGICO – DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA PREPARACIÓN

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como ente rector del sistema, la PCM tiene la responsabilidad de garantizar que el país cuente con una estructura organizada para enfrentar emergencias. En la etapa de preparación, su rol se orienta a asegurar que todas las entidades del Estado desarrollen

capacidades de respuesta de manera articulada y bajo criterios comunes. En su Protocolo de participación:

- ✓ Define lineamientos nacionales para la preparación ante emergencias.
- ✓ Supervisa la implementación de planes de contingencia en todos los niveles de gobierno.
- ✓ Promueve la articulación intersectorial.
- ✓ Establece estándares mínimos de capacidad de respuesta institucional.

- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres actúa como instancia de coordinación estratégica en escenarios de riesgo significativo. En su Protocolo de participación:

- ✓ Evalúa escenarios de riesgo que requieren preparación prioritaria.
- ✓ Coordina acciones entre sectores estratégicos.
- ✓ Garantiza coherencia en la planificación de la respuesta.

b. NIVEL TÉCNICO – PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN OPERATIVA

- El INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil), es la entidad central en la etapa de preparación. A diferencia de la prevención y reducción, aquí sí cumple un rol protagónico. Su función principal es organizar, coordinar y fortalecer las capacidades de respuesta del país. En su Protocolo de participación:

- ✓ Elabora planes de preparación y contingencia.
- ✓ Diseña protocolos de respuesta ante emergencias.
- ✓ Organiza simulacros y ejercicios nacionales.
- ✓ Capacita a autoridades y población.
- ✓ Administra centros de operaciones de emergencia (COE).
- ✓ Coordina la logística de ayuda humanitaria.
- ✓ En términos prácticos: INDECI es quien prepara al país para responder.

- El CENEPRED aunque su rol principal está en prevención y reducción, en la preparación aporta información clave sobre escenarios de riesgo. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Proporciona información técnica sobre riesgos.
 - ✓ Elabora escenarios de impacto.
 - ✓ Apoya en la planificación de contingencias.

- El CEPLAN asegura que la preparación esté integrada en la planificación estratégica del Estado. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Incorpora la preparación en planes de desarrollo.
 - ✓ Asegura continuidad de servicios esenciales.

- c. NIVEL OPERATIVO – IMPLEMENTACIÓN EN EL TERRITORIO
 - Gobiernos Regionales son responsables de organizar la preparación a nivel regional. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Elaboran planes regionales de contingencia.
 - ✓ Implementan centros de operaciones de emergencia regional (COER).
 - ✓ Coordina con gobiernos locales.
 - ✓ Organizan simulacros regionales.

 - Los Gobiernos Locales son el primer nivel de respuesta frente a emergencias. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Elaboran planes de emergencia locales.
 - ✓ Identifican zonas seguras y rutas de evacuación.
 - ✓ Organizan brigadas comunitarias.
 - ✓ Ejecutan simulacros en la población.
 - ✓ Implementan sistemas de alerta local.
 - ✓ Aquí la preparación se vuelve concreta: la población sabe qué hacer.

d. NIVEL SECTORIAL – RESPUESTA ESPECIALIZADA

- El Ministerios y entidades públicas cada sector prepara su capacidad de respuesta según su competencia. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Salud → atención de emergencias médicas
 - ✓ Educación → evacuación escolar
 - ✓ Transportes → habilitación de vías
 - ✓ Vivienda → evaluación de daños estructurales
 - ✓ Cada sector se prepara para responder dentro de su ámbito.

5. NIVEL INSTITUCIONAL – ORGANIZACIÓN INTERNA

- Los Grupos de Trabajo de GRD garantizan que cada institución esté preparada internamente. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Elaboran planes de contingencia institucional.
 - ✓ Definen roles y responsabilidades internas.
 - ✓ Organizan simulacros institucionales.

- Los Centros de Operaciones de Emergencia (COE) son el núcleo de coordinación durante emergencias. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Monitorean situaciones de riesgo.
 - ✓ Centralizan información.
 - ✓ Coordinan decisiones en tiempo real.

6. NIVEL SOCIAL Y PRIVADO

- el Sector privado debe garantizar continuidad de sus operaciones y seguridad. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Implementa planes de emergencia empresarial.
 - ✓ Capacita a su personal.
 - ✓ Coordina con autoridades.

- La Sociedad civil es el actor más importante en la respuesta inmediata. En su Protocolo de participación:

- ✓ Participa en simulacros.
- ✓ Conoce rutas de evacuación.
- ✓ Organiza brigadas comunitarias.

La preparación del riesgo de desastres es el puente entre la planificación y la acción. Su eficacia depende de que cada entidad conozca su rol, cuente con capacidades operativas y actúe de manera coordinada.

Mientras la PCM dirige, INDECI organiza y los gobiernos locales preparan a la población, el sistema se fortalece con la participación activa de todos los sectores. La preparación no solo implica tener planes, sino asegurar que estos funcionen en la práctica, salvando vidas y reduciendo impactos.

2.2.12 Protocolo de participación institucional EN LA RESPUESTA ante desastres

La respuesta ante desastres constituye la etapa más crítica dentro de la gestión del riesgo, ya que se activa inmediatamente después de ocurrido un evento adverso y tiene como objetivo principal proteger la vida, atender a la población afectada y controlar la situación de emergencia. A diferencia de las etapas anteriores, donde predomina la planificación, en la respuesta predomina la acción inmediata, coordinada y bajo presión.

En el marco del SINAGERD, la respuesta no es improvisada; por el contrario, se sustenta en estructuras previamente organizadas, protocolos definidos y responsabilidades claramente asignadas. Su eficacia depende de que cada institución actúe dentro de su competencia, evitando duplicidades y asegurando una intervención rápida y ordenada.

1. NIVEL ESTRATÉGICO – CONDUCCIÓN DE LA EMERGENCIA

- la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), durante la respuesta, la PCM asume la conducción política y estratégica de la emergencia, especialmente cuando el evento supera la capacidad regional o local.

Su rol es garantizar que el Estado actúe de manera unificada, tomando decisiones de alto nivel que permitan movilizar recursos, declarar estados de emergencia y coordinar acciones multisectoriales. En su Protocolo de participación:

- ✓ Declara el Estado de Emergencia cuando corresponde.

- ✓ Activa la coordinación multisectorial a nivel nacional.
 - ✓ Dispone la movilización de recursos estratégicos.
 - ✓ Supervisa la actuación de los sectores y niveles de gobierno.
- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se activa en situaciones de gran magnitud. En su Protocolo de participación:
- ✓ Evalúa la magnitud del desastre.
 - ✓ Define estrategias nacionales de intervención.
 - ✓ Coordina decisiones de alto impacto.

2. NIVEL TÉCNICO – COORDINACIÓN Y DIRECCIÓN OPERATIVA

- El INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil), es la entidad central en la respuesta. Aquí su rol es completamente operativo. Se encarga de coordinar, organizar y dirigir las acciones de atención a la población afectada. En su Protocolo de participación:
- ✓ Coordina la respuesta a nivel nacional.
 - ✓ Activa y articula los Centros de Operaciones de Emergencia (COE).
 - ✓ Gestiona la ayuda humanitaria.
 - ✓ Supervisa la distribución de recursos.
 - ✓ Coordina con fuerzas armadas, policía y sectores.
 - ✓ INDECI es el eje operativo de la respuesta.
- El Centros de Operaciones de Emergencia (COE), son el núcleo de la respuesta en todos los niveles (nacional, regional y local). En su Protocolo de participación:
- ✓ Recopilan información en tiempo real.
 - ✓ Evalúan daños y necesidades (EDAN).
 - ✓ Coordinan decisiones operativas.
 - ✓ Canalizan información entre entidades.
 - ✓ Sin COE no hay coordinación efectiva.

3. NIVEL OPERATIVO – INTERVENCIÓN EN EL TERRITORIO

- Los Gobiernos Regionales, actúan como articuladores en su jurisdicción. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Activan el COER (Centro de Operaciones de Emergencia Regional).
 - ✓ Coordinan con gobiernos locales.
 - ✓ Distribuyen ayuda en su región.
 - ✓ Supervisan acciones de respuesta.

- Los Gobiernos Locales, son los primeros en intervenir, porque el desastre ocurre en su territorio. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Realizan la primera evaluación de daños.
 - ✓ Activan brigadas de emergencia.
 - ✓ Ejecutan evacuaciones.
 - ✓ Atienden a la población afectada.
 - ✓ Coordinan con el nivel regional.
 - ✓ Son el primer contacto con la población.

4. NIVEL SECTORIAL – RESPUESTA ESPECIALIZADA

- Los Ministerios y entidades públicas, cada sector responde según su competencia específica. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Salud: Atención de heridos, Control sanitario
 - ✓ Interior (Policía): Seguridad y control del orden
 - ✓ Defensa (Fuerzas Armadas): Rescate, Apoyo logístico
 - ✓ Transportes: Habilitación de vías
 - ✓ Vivienda: Evaluación de daños estructurales
 - ✓ Cada sector aporta capacidades específicas.

5. NIVEL INSTITUCIONAL – ORGANIZACIÓN INTERNA

- Los Grupos de Trabajo de GRD, aseguran que cada entidad actúe conforme a su plan. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Activan planes de contingencia.
 - ✓ Coordinan internamente.
 - ✓ Reportan al COE correspondiente.

- La Oficinas de Defensa Civil, ejecutan acciones operativas dentro de cada entidad. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Implementan acciones inmediatas.
 - ✓ Apoyan en evacuación y asistencia.
 - ✓ Canalizan información.

6. NIVEL SOCIAL Y PRIVADO

- El Sector privado, apoya con recursos y capacidades. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Proporciona maquinaria, transporte o insumos.
 - ✓ Apoya en logística.
 - ✓ Coordina con autoridades.

- La Sociedad civil, es el actor inmediato en la emergencia. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Apoya en evacuaciones.
 - ✓ Colabora con brigadas.
 - ✓ Participa en ayuda humanitaria.

La respuesta ante desastres es el momento donde todo el sistema se pone a prueba. Su éxito no depende solo de recursos, sino de la claridad de roles y la coordinación entre entidades.

Cuando la PCM dirige, INDECI coordina, los COE articulan y los gobiernos locales actúan rápidamente, la respuesta se vuelve efectiva. A esto se suma el apoyo de los sectores, el sector privado y la población, formando un sistema integrado que permite salvar vidas y reducir el impacto del desastre.

2.2.13 Protocolo de participación institucional EN LA REHABILITACIÓN ante desastres

La rehabilitación constituye la etapa que sigue inmediatamente después de la respuesta ante un desastre. Su finalidad es restablecer, en el menor tiempo posible, los servicios básicos, las condiciones mínimas de vida y la funcionalidad del territorio afectado, permitiendo que la población recupere progresivamente la normalidad.

A diferencia de la respuesta, que actúa bajo presión y urgencia, la rehabilitación implica una acción más organizada y sostenida, orientada a estabilizar la situación. Sin embargo, no debe confundirse con la reconstrucción, ya que esta última tiene un enfoque de largo plazo, mientras que la rehabilitación busca soluciones inmediatas y funcionales.

En el marco del SINAGERD, la rehabilitación exige una coordinación estrecha entre los niveles de gobierno, los sectores del Estado, el sector privado y la sociedad civil, bajo un enfoque que combine rapidez con orden técnico.

1. NIVEL ESTRATÉGICO – CONDUCCIÓN DE LA RECUPERACIÓN INMEDIATA

- El Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), durante la rehabilitación, la PCM mantiene la conducción estratégica del proceso, asegurando que las acciones de recuperación inmediata se desarrollen de manera articulada y priorizando las necesidades más urgentes de la población. Su rol se centra en evitar la dispersión de esfuerzos y garantizar que la rehabilitación responda a criterios técnicos y de equidad territorial. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Define lineamientos para la rehabilitación a nivel nacional.
 - ✓ Prioriza zonas críticas para intervención inmediata.
 - ✓ Coordina la asignación de recursos entre sectores.
 - ✓ Supervisa el avance de las acciones de recuperación.

- El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se mantiene activo en escenarios donde la magnitud del desastre requiere intervención sostenida. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Evalúa el impacto del desastre.
 - ✓ Define prioridades de rehabilitación.
 - ✓ Coordina acciones multisectoriales.

2. NIVEL TÉCNICO – ORGANIZACIÓN Y SOPORTE DE LA RECUPERACIÓN

- El INDECI, en la etapa de rehabilitación, INDECI continúa desempeñando un rol importante, aunque con un enfoque diferente al de la respuesta. Su trabajo se orienta a facilitar la transición entre

la atención inmediata y la recuperación funcional del territorio. En su Protocolo de participación:

- ✓ Coordina acciones de rehabilitación inicial.
- ✓ Supervisa la atención continua a la población afectada.
- ✓ Gestiona recursos logísticos para restablecimiento básico.
- ✓ Mantiene operativos los COE.

- El CENEPRED, aporta el componente técnico para evitar que la rehabilitación reproduzca condiciones de riesgo. En su Protocolo de participación:

- ✓ Evalúa condiciones de riesgo en zonas afectadas.
- ✓ Recomienda medidas para rehabilitación segura.
- ✓ Asesora en la priorización de intervenciones.
- ✓ Su rol es evitar "reconstruir el riesgo".

3. NIVEL OPERATIVO – RESTABLECIMIENTO EN EL TERRITORIO

- Los Gobiernos Regionales, cumplen un rol articulador en la rehabilitación a escala regional. En su Protocolo de participación:

- ✓ Coordina el restablecimiento de servicios en la región.
- ✓ Supervisa a los gobiernos locales.
- ✓ Gestiona recursos regionales.
- ✓ Prioriza intervenciones en zonas más afectadas.

- Los Gobiernos Locales, son los responsables directos del restablecimiento inmediato en el territorio. En su Protocolo de participación:

- ✓ Restablecen servicios básicos (agua, limpieza, accesos).
- ✓ Organizan albergues temporales.
- ✓ Gestionan atención a damnificados.
- ✓ Coordinan con autoridades regionales y nacionales.
- ✓ Aquí la rehabilitación se vuelve visible: la población empieza a recuperar su vida diaria.

4. NIVEL SECTORIAL – RECUPERACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES

- Los Ministerios y entidades públicas, cada sector se encarga de restablecer los servicios bajo su competencia. En su Protocolo de participación:

- ✓ Salud: Restablecimiento de servicios médicos, Control de enfermedades
- ✓ Transportes: Rehabilitación de vías
- ✓ Vivienda: Evaluación de viviendas afectadas
- ✓ Educación: Reapertura de instituciones educativas
- ✓ El objetivo es recuperar la funcionalidad del sistema.

5. NIVEL INSTITUCIONAL – GESTIÓN Y CONTINUIDAD

- Los Grupos de Trabajo de GRD, aseguran que las acciones de rehabilitación se ejecuten dentro de cada entidad. El Protocolo de participación:

- ✓ Supervisan el cumplimiento de acciones.
- ✓ Coordinan con otras áreas.
- ✓ Reportan avances.

- Los Centros de Operaciones de Emergencia (COE), siguen activos durante la rehabilitación. En su Protocolo de participación:

- ✓ Monitorean el restablecimiento de servicios.
- ✓ Centralizan información.
- ✓ Coordinan acciones interinstitucionales.

6. NIVEL SOCIAL Y PRIVADO

- El Sector privado, cumple un rol clave en la recuperación rápida. En su Protocolo de participación:

- ✓ Apoya en rehabilitación de infraestructura.
- ✓ Proporciona servicios y logística.
- ✓ Reactiva actividades económicas.

- La Sociedad civil, participa activamente en la recuperación. En su Protocolo de participación:

- ✓ Colabora en limpieza y rehabilitación.
- ✓ Apoya en organización comunitaria.
- ✓ Facilita la recuperación social.

La rehabilitación es el proceso que permite pasar del caos inicial a una situación de estabilidad. Su éxito depende de la capacidad del Estado para actuar con rapidez, pero también con criterio técnico, evitando decisiones apresuradas que puedan generar nuevos riesgos.

Cuando las entidades actúan de manera coordinada, restableciendo servicios y apoyando a la población, se sientan las bases para una reconstrucción ordenada y segura.

2.2.14 Protocolo de participación institucional EN LA RECONSTRUCCIÓN post desastres

La reconstrucción constituye la etapa final de la gestión del riesgo de desastres y representa el momento en el que el Estado no solo busca recuperar lo perdido, sino reconstruir el territorio bajo condiciones más seguras, sostenibles y resilientes. A diferencia de la rehabilitación, que restablece lo básico en el corto plazo, la reconstrucción implica una visión de largo alcance, donde las decisiones adoptadas definirán el futuro de las zonas afectadas. En el marco del SINAGERD, la reconstrucción no puede limitarse a repetir las condiciones previas al desastre. Por el contrario, debe orientarse a corregir errores estructurales, reducir vulnerabilidades y evitar que los mismos eventos vuelvan a generar impactos similares. Para ello, es imprescindible una participación institucional claramente organizada, con roles definidos y mecanismos de coordinación efectivos.

1. NIVEL ESTRATÉGICO – CONDUCCIÓN DE LA RECONSTRUCCIÓN

- La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), durante la reconstrucción, la PCM asume la conducción estratégica del proceso, asegurando que las acciones se desarrollen bajo un enfoque integral y con criterios de equidad, sostenibilidad y seguridad. Su rol es garantizar que la reconstrucción no sea una suma de proyectos aislados, sino una política articulada que transforme las condiciones de vulnerabilidad. Protocolo de participación:

- ✓ Define políticas y lineamientos para la reconstrucción.
- ✓ Prioriza intervenciones en zonas críticas.
- ✓ Supervisa el cumplimiento de estándares técnicos.
- ✓ Coordina la acción multisectorial.

- La Autoridad para la Reconstrucción (cuando corresponde), en eventos de gran magnitud, el Estado puede crear entidades especiales para conducir el proceso de reconstrucción. En su Protocolo de participación:

- ✓ Planifica y ejecuta programas de reconstrucción.
- ✓ Administra recursos asignados.
- ✓ Coordina con sectores y niveles de gobierno.
- ✓ Supervisa la ejecución de obras.
- ✓ Su rol es acelerar y ordenar la reconstrucción.

2. NIVEL TÉCNICO – DISEÑO Y CONTROL DE CALIDAD

- El CENEPRED, tiene un rol fundamental para asegurar que la reconstrucción no reproduzca condiciones de riesgo. En su Protocolo de participación:

- ✓ Evalúa riesgos en zonas a reconstruir.
- ✓ Define criterios técnicos de seguridad.
- ✓ Asesora en planificación territorial segura.
- ✓ Supervisa incorporación del enfoque de riesgo.
- ✓ Garantiza que la reconstrucción sea segura.

- El CEPLAN, asegura que la reconstrucción esté alineada con el desarrollo nacional.

- ✓ Protocolo de participación:
- ✓ Integra la reconstrucción en planes estratégicos.
- ✓ Promueve desarrollo territorial sostenible.

3. NIVEL OPERATIVO – EJECUCIÓN EN EL TERRITORIO

- Los Gobiernos Regionales, actúan como articuladores en su jurisdicción. En su Protocolo de participación:

- ✓ Planifican la reconstrucción regional.
- ✓ Supervisan proyectos en su territorio.
- ✓ Coordinan con gobiernos locales.
- ✓ Gestionan recursos.

- Los Gobiernos Locales, son responsables directos de la reconstrucción en el territorio. En su Protocolo de participación:

- ✓ Ejecutan obras de reconstrucción.
- ✓ Otorgan licencias de construcción.
- ✓ Garantizan cumplimiento de normas técnicas.
- ✓ Promueven desarrollo urbano seguro.
- ✓ Aquí se define cómo será el nuevo territorio.

4. NIVEL SECTORIAL – EJECUCIÓN ESPECIALIZADA

- Los Ministerios y entidades públicas, cada sector ejecuta proyectos según su competencia. En su Protocolo de participación:

- ✓ Vivienda: Construcción de viviendas seguras
- ✓ Transportes: Infraestructura vial resiliente
- ✓ Salud: Reconstrucción de hospitales
- ✓ Educación: Infraestructura educativa segura
- ✓ Cada sector reconstruye bajo estándares de seguridad.

5. NIVEL INSTITUCIONAL – GESTIÓN Y CONTROL

- Grupos de Trabajo de GRD, garantizan que la reconstrucción siga criterios técnicos. En su Protocolo de participación:

- ✓ Supervisan ejecución.
- ✓ Coordinan entre áreas.
- ✓ Evalúan cumplimiento.

- Las Oficinas de Planeamiento y Presupuesto, aseguran sostenibilidad financiera. En su Protocolo de participación:

- ✓ Asignan recursos.
- ✓ Evalúan inversiones.
- ✓ Priorizan proyectos.

6. NIVEL SOCIAL Y PRIVADO

- El Sector privado, participa en la ejecución de obras. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Ejecuta proyectos de reconstrucción.
 - ✓ Cumple estándares técnicos.
 - ✓ Aporta innovación.

- La Sociedad civil, tiene un rol clave en la sostenibilidad del proceso. En su Protocolo de participación:
 - ✓ Participa en planificación.
 - ✓ Supervisa ejecución.
 - ✓ Promueve cultura de prevención.

La reconstrucción es la etapa donde el país tiene la oportunidad de corregir errores del pasado y construir un futuro más seguro. Su éxito depende de una adecuada planificación, del cumplimiento de estándares técnicos y de la participación articulada de todas las entidades.

Cuando el Estado reconstruye con enfoque de riesgo, no solo recupera lo perdido, sino que transforma la vulnerabilidad en resiliencia, evitando que los desastres se repitan con la misma intensidad.

2.2.15 Protocolo de participación de las FFAA en la GRD en las distintas etapas

La participación de las Fuerzas Armadas del Perú en la Gestión del Riesgo de Desastres debe comprenderse como parte de una actuación estatal articulada, subordinada al orden constitucional, a la rectoría del SINAGERD y a la conducción de la autoridad civil competente. Su valor institucional radica en que poseen capacidades que pocas entidades concentran al mismo tiempo: organización jerarquizada, despliegue rápido, logística, ingeniería, transporte terrestre, aéreo y fluvial, comunicaciones, disciplina operativa y presencia en gran parte del territorio nacional. Sin embargo, precisamente por la naturaleza del sistema peruano, su intervención no reemplaza a los gobiernos regionales y locales ni a los organismos técnicos especializados, sino que se integra a ellos bajo criterios de complementariedad, subsidiariedad y apoyo.

Desde esa lógica, un protocolo bien formulado no debe presentar a las Fuerzas Armadas como actor único, sino como una institución que cambia de intensidad y de funciones según la etapa del riesgo. En unas fases participa de manera más indirecta y preventiva; en otras, asume un rol inmediato y visible; y en las etapas posteriores, acompaña la recuperación física y territorial en coordinación con INDECI, CENEPRED, PCM, gobiernos regionales, gobiernos locales y sectores competentes.

I. PRINCIPIOS RECTORES DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Toda intervención de las Fuerzas Armadas en gestión del riesgo debe regirse por algunos principios institucionales básicos. El primero es el principio de apoyo a la autoridad civil, porque la rectoría del sistema corresponde a la PCM y la conducción de los procesos se distribuye entre las entidades del SINAGERD según su competencia. El segundo es el principio de subsidiariedad, ya que la intervención militar adquiere mayor intensidad cuando las capacidades locales o sectoriales resultan insuficientes. El tercero es el principio de especialidad funcional, según el cual la institución militar aporta aquello que domina mejor: organización, movilidad, ingeniería, seguridad, transporte, comunicaciones y trabajo en escenarios complejos. El cuarto es el principio de continuidad operativa, que exige que su participación no se corte abruptamente entre una etapa y otra, sino que evolucione ordenadamente desde la preparación hasta la reconstrucción. Bajo esos principios, el protocolo puede estructurarse de la siguiente manera.

II. ETAPA DE PREVENCIÓN DEL RIESGO

En sentido estricto, la prevención del riesgo consiste en evitar la generación de nuevos riesgos. Normativamente, este proceso se vincula más con la rectoría de la PCM, la labor técnica de CENEPRED, la planificación del CEPLAN y la actuación de gobiernos regionales y locales sobre el territorio. Por eso, en esta etapa las Fuerzas Armadas no son el actor rector ni el actor principal de decisión urbana o territorial. Su participación es más bien institucional, técnica y de apoyo estratégico. Dentro de esta fase:

La primera función de las Fuerzas Armadas consiste en aportar información territorial y conocimiento operativo sobre áreas de difícil acceso, zonas de frontera, corredores vulnerables, cuencas, quebradas, fajas marginales, caminos de penetración y centros poblados aislados. Ese aporte no reemplaza el estudio técnico de riesgo, pero sí puede enriquecerlo, porque las unidades militares conocen el territorio con un nivel de detalle que resulta útil para anticipar vulnerabilidades. En términos protocolares, esto supone que los institutos armados deben remitir, cuando sean requeridos, información geoespacial, reportes de accesibilidad y observaciones de campo a las entidades competentes del SINAGERD. Esta es una formulación razonable e inferida del modelo de coordinación interinstitucional del sistema.

La segunda función preventiva es la protección y vigilancia de infraestructura estratégica de apoyo al Estado cuando esta se vincula a escenarios de riesgo. No se trata todavía de respuesta ante desastre, sino de asegurar que instalaciones críticas, rutas logísticas o espacios de despliegue mantengan condiciones adecuadas para ser utilizadas más adelante. En un protocolo institucional, esto se traduce en inspecciones internas, actualización de rutas, revisión de capacidades de transporte y disponibilidad de equipos.

La tercera función es la cooperación en cultura de prevención. Si bien la capacitación ciudadana y la educación preventiva no constituyen una competencia exclusiva militar, las Fuerzas Armadas sí pueden participar mediante campañas cívicas, apoyo a simulacros, difusión en zonas donde tienen presencia permanente y fortalecimiento del vínculo con comunidades vulnerables. Aquí su papel es de apoyo comunitario y de fortalecimiento de la presencia del Estado, no de conducción normativa.

Su Rol delimitado en prevención, en esta etapa las Fuerzas Armadas:

- ✓ no aprueban zonificación ni uso del suelo;
- ✓ no reemplazan a CENEPRED en la evaluación técnica;
- ✓ no sustituyen a municipios y regiones en control urbano;

- ✓ sí aportan información territorial, presencia institucional y apoyo estratégico cuando la autoridad competente lo requiera.

III. ETAPA DE REDUCCIÓN DEL RIESGO

La reducción del riesgo actúa sobre vulnerabilidades ya existentes. Igual que en prevención, el marco normativo ubica el liderazgo técnico en las entidades civiles competentes, particularmente CENEPRED, mientras que los gobiernos regionales y locales son los principales ejecutores de la gestión del riesgo en su ámbito. Por ello, la participación de las Fuerzas Armadas en reducción tampoco debe describirse como conducción autónoma, sino como apoyo correctivo especializado, sobre todo cuando existan capacidades de ingeniería militar, transporte y logística útiles para mitigar riesgos ya identificados.

En esta etapa, las Fuerzas Armadas pueden contribuir en tres grandes frentes. El primero es el apoyo de ingeniería. Cuando una autoridad civil prioriza obras de emergencia o intervenciones correctivas en zonas vulnerables, la capacidad de ingeniería militar puede ponerse al servicio de acciones como estabilización básica, habilitación temporal de accesos, reforzamiento provisional de puntos críticos o apoyo en montaje de estructuras modulares. No todas estas acciones equivalen a la obra definitiva, pero sí pueden reducir exposición mientras la entidad competente ejecuta soluciones estructurales.

El segundo frente es la logística de intervención en zonas alejadas o de difícil acceso. En muchas partes del país, la reducción del riesgo tropieza no por falta de decisión técnica, sino por la dificultad de movilizar equipos, materiales y personal. Allí las Fuerzas Armadas pueden actuar como facilitadoras operativas, permitiendo que la medida correctiva llegue efectivamente al territorio.

El tercer frente es el apoyo al control del territorio en áreas críticas, especialmente cuando el riesgo se incrementa por ocupaciones desordenadas, tránsito no regulado o afectación de infraestructuras sensibles. Este apoyo, sin embargo, siempre debe realizarse bajo coordinación con la autoridad competente y dentro del marco legal aplicable.

Su Rol delimitado en reducción, las Fuerzas Armadas:

- ✓ no sustituyen la priorización técnica de CENEPRED;
- ✓ no deciden por sí mismas qué obras se ejecutan;
- ✓ no asumen la competencia municipal o regional;
- ✓ sí apoyan con ingeniería, transporte, maquinaria, seguridad de operaciones y despliegue territorial donde el Estado lo necesite.

IV. ETAPA DE PREPARACIÓN

Aquí la norma es mucho más clara. El Reglamento dispone expresamente que las Fuerzas Armadas participan en la gestión del riesgo en lo referente a la preparación y la respuesta, en coordinación y apoyo a las autoridades competentes, y que el Ministerio de Defensa establece su misión, organización y funciones para la atención de emergencias originadas por desastres, de acuerdo con los lineamientos del ente rector. Por eso, en la preparación las Fuerzas Armadas sí tienen una participación directa y plenamente reconocida. Esta se concreta, en primer lugar, en la planificación operativa previa. Cada instituto debe identificar unidades de primera respuesta, escalones de despliegue, medios de transporte, recursos de ingeniería, reservas logísticas, puntos de concentración, personal especializado, capacidades sanitarias y sistemas de comunicaciones que podrían emplearse ante un desastre.

En segundo lugar, corresponde la organización de fuerzas y medios. La preparación militar no se reduce a tener voluntad de apoyar; exige ordenar la fuerza, definir quién interviene, con qué medios, con qué cadena de mando y con qué tiempos de alistamiento. Un protocolo serio debe exigir que cada comando territorial cuente con cuadros de disponibilidad, inventarios actualizados y procedimientos de activación. En tercer lugar, está la participación en simulacros, ejercicios y entrenamiento conjunto. El Reglamento encarga a INDECI establecer lineamientos y armonizar la formación y entrenamiento del personal operativo que interviene en preparación, respuesta y rehabilitación. Esto significa que la preparación militar debe articularse con el sistema

civil, especialmente con los Centros de Operaciones de Emergencia, los gobiernos subnacionales y otros actores sectoriales.

En cuarto lugar, la preparación implica preposicionamiento logístico. En zonas de alta exposición, la institución militar debe prever rutas alternas, puntos de acopio, abastecimiento de combustible, disponibilidad de puentes modulares, equipos de comunicaciones y otros medios que permitan pasar rápidamente de la planificación a la acción.

Su Rol delimitado en preparación, las Fuerzas Armadas:

- ✓ planifican, organizan, entrenan y alistan capacidades;
- ✓ coordinan con INDECI y con las autoridades subnacionales;
- ✓ participan de manera formal en la preparación ante desastres;
- ✓ aún no ejecutan intervención masiva, salvo que el evento ya se haya desencadenado.

V. ETAPA DE RESPUESTA

La respuesta es la fase de mayor visibilidad para las Fuerzas Armadas. El Reglamento establece no solo su participación en esta etapa, sino también que pueden intervenir de oficio cuando una situación de emergencia requiera acciones inmediatas de respuesta, realizando tareas de urgente necesidad conforme a los lineamientos del ente rector. Asimismo, INDECI coordina y conduce las operaciones de respuesta y rehabilitación en el marco de sus funciones. En esta etapa, la primera misión de las Fuerzas Armadas es la salvaguarda de la vida humana. Ello incluye búsqueda, rescate, evacuación, traslado de heridos, acceso a zonas aisladas y apoyo sanitario inicial cuando corresponda a sus capacidades. En un protocolo, esta tarea debe activarse con prioridad absoluta.

La segunda misión es la movilidad operativa del Estado. Una emergencia de gran magnitud suele colapsar rutas, puentes, aeródromos menores o accesos fluviales. En ese contexto, las Fuerzas Armadas aportan aeronaves, embarcaciones, convoyes, vehículos de alta movilidad y personal capacitado para abrir o sostener corredores de acceso.

La tercera misión es la seguridad y control de áreas críticas, en coordinación con la Policía Nacional y la autoridad civil, para proteger infraestructura sensible, asegurar el tránsito de ayuda humanitaria, resguardar almacenes y evitar que la desorganización agrave el daño social.

La cuarta misión es la articulación logística con el COE y con INDECI. La respuesta no puede depender de acciones dispersas; por eso, toda intervención militar debe alimentar y recibir información del sistema de comando y coordinación que opera a través de los COE y del INDECI.

Su Rol delimitado en respuesta, las Fuerzas Armadas:

- ✓ sí pueden intervenir de oficio si la urgencia lo exige;
- ✓ sí realizan tareas inmediatas de rescate, evacuación y apoyo logístico;
- ✓ no sustituyen la rectoría del SINAGERD ni la conducción civil del desastre;
- ✓ deben integrarse al COE y coordinar con INDECI y la autoridad territorial correspondiente.

VI. ETAPA DE REHABILITACIÓN

La rehabilitación, según el Reglamento, es el conjunto de acciones orientadas al restablecimiento de los servicios públicos básicos indispensables e inicio de la reparación del daño físico, ambiental, social y económico, y se constituye en el puente entre la respuesta y la reconstrucción. Además, el propio Reglamento precisa que INDECI desarrolla, supervisa y orienta los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Aquí es donde conviene hacer una precisión importante para tu protocolo: las Fuerzas Armadas participan en la rehabilitación, pero no como ente conductor del proceso. Su papel es decisivo, sí, pero dentro de un esquema de apoyo estructurado a la recuperación inmediata.

La primera gran función militar en rehabilitación es el restablecimiento provisional de conectividad y acceso. Cuando una comunidad queda aislada por colapso de puentes, derrumbes o afectación de rutas, la institución militar puede instalar puentes modulares, habilitar pasos

temporales, despejar vías y restablecer el tránsito mínimo necesario para que ingresen servicios y ayuda.

La segunda es el apoyo a la recuperación de servicios básicos. En zonas afectadas, las Fuerzas Armadas pueden colaborar con transporte de equipos, instalación de soluciones temporales, despliegue de capacidades de comunicaciones y apoyo logístico para que agua, energía, salud y abastecimiento vuelvan a operar de manera básica.

La tercera es la asistencia a damnificados y sostenimiento territorial. La rehabilitación no es solo infraestructura; también implica condiciones mínimas de orden, abastecimiento y seguridad. Allí la presencia militar puede facilitar organización de campamentos temporales, distribución de bienes, apoyo sanitario y resguardo de espacios estratégicos.

La cuarta es el sostenimiento de operaciones estatales en territorios de difícil acceso. Muchas veces la rehabilitación fracasa cuando la primera ola de ayuda se retira y el territorio sigue sin condiciones mínimas. En esas circunstancias, el rol militar permite sostener la presencia del Estado mientras los sectores retoman funciones ordinarias.

Su Rol delimitado en rehabilitación, las Fuerzas Armadas:

- ✓ apoyan el restablecimiento inmediato y funcional del territorio;
- ✓ facilitan conectividad, logística, seguridad y presencia estatal;
- ✓ no conducen la política de rehabilitación;
- ✓ se subordinan a la coordinación general de INDECI y a la autoridad civil competente.

VII. ETAPA DE RECONSTRUCCIÓN

El Reglamento define la reconstrucción como el proceso destinado a establecer condiciones sostenibles de desarrollo en las áreas afectadas, reduciendo el riesgo anterior al desastre y asegurando la recuperación física y social, así como la reactivación económica de las comunidades. También señala que CENEPRED es responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la política y del plan en los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción.

Por eso, en reconstrucción el protocolo debe ser especialmente cuidadoso: las Fuerzas Armadas no reemplazan la planificación técnica, urbana, presupuestal ni social del proceso. Su intervención se justifica sobre todo en cuatro campos.

El primero es el apoyo de ingeniería y ejecución complementaria. En zonas donde la capacidad local es limitada o donde la geografía exige despliegue especial, la ingeniería militar puede contribuir con obras de acceso, plataformas básicas, infraestructura provisional o apoyo técnico-material a la recuperación de infraestructura pública priorizada.

El segundo es el transporte y logística de proyectos de reconstrucción. La reconstrucción, sobre todo en territorios dispersos, exige mover materiales, personal y equipos. Allí las Fuerzas Armadas pueden acelerar la presencia efectiva del Estado.

El tercero es la seguridad de procesos y obras críticas. Una obra de reconstrucción requiere entorno operativo, acceso seguro y continuidad. La institución militar puede apoyar en protección de infraestructuras estratégicas o en escenarios especialmente sensibles.

El cuarto es la presencia institucional en zonas postergadas. La reconstrucción no es solo con concreto; también es restablecer confianza pública, articulación estatal y sensación de acompañamiento. La participación militar bien coordinada puede contribuir a esa estabilidad.

Pero aquí debe quedar clarísimo: la reconstrucción exige revisión de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, evaluación socioeconómica, priorización participativa e inventario de infraestructura dañada; todos esos subprocesos pertenecen al marco técnico y de planificación civil del SINAGERD, no al mando militar.

Su Rol delimitado en reconstrucción, las Fuerzas Armadas:

- ✓ apoyan con ingeniería, logística, accesibilidad y seguridad;
- ✓ pueden intervenir más intensamente en áreas aisladas o críticas;
- ✓ no diseñan por sí solas el esquema institucional de reconstrucción;
- ✓ no sustituyen a CENEPRED, PCM, MEF, sectores ni gobiernos subnacionales en la planificación y priorización.

VIII. MECANISMO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL EN TODAS LAS ETAPAS

Para que este protocolo sea realmente útil, no basta con definir funciones; también debe establecer una secuencia de articulación. En términos operativos, la participación de las Fuerzas Armadas debería activarse siguiendo una lógica como esta: primero, recepción o generación de información sobre riesgo o desastre; segundo, coordinación con la autoridad competente y con el COE correspondiente; tercero, activación de medios previamente alistados; cuarto, despliegue escalonado según la etapa; quinto, evaluación permanente de necesidades; y sexto, transferencia progresiva de funciones a las entidades civiles sectoriales conforme se restablezca la normalidad.

Dicho en lenguaje institucional más claro: las Fuerzas Armadas deben entrar cuando su capacidad hace falta, actuar con firmeza mientras el territorio lo exige y retirarse ordenadamente cuando la función puede volver a su cauce civil ordinario.

IX. CONCLUSIÓN GENERAL DEL PROTOCOLO

La participación de las Fuerzas Armadas en la gestión del riesgo de desastres en el Perú no debe entenderse únicamente desde la imagen más visible del rescate o del apoyo en emergencias. Su aporte real es más amplio y más complejo. Comienza con la preparación, alcanza su máxima intensidad en la respuesta y luego se proyecta en la rehabilitación y la reconstrucción como soporte logístico, territorial y de ingeniería, siempre dentro del marco del SINAGERD y bajo conducción civil. Un protocolo bien diseñado debe reconocer dos verdades al mismo tiempo: por un lado, que las Fuerzas Armadas son indispensables cuando el desastre desborda la capacidad ordinaria del Estado; y, por otro, que su intervención es más eficaz cuando está claramente delimitada, coordinada y subordinada a la planificación técnica y a la autoridad competente. Allí está la clave de una participación institucional madura: no invadir competencias ajenas, pero tampoco llegar tarde cuando el país más necesita su capacidad de organización, despliegue y servicio.

2.3 GLOSARIO DE TÉRMINOS

Articulación interinstitucional

Es la capacidad que tienen distintas entidades del Estado para trabajar de manera coordinada, compartiendo información, recursos y responsabilidades frente a un mismo objetivo. En la práctica, no se trata solo de reunirse o comunicarse, sino de actuar bajo una lógica común. Cuando esta articulación funciona bien, la respuesta es ordenada; cuando falla, aparecen retrasos y descoordinación.

Gestión del riesgo de desastres (GRD)

Es el conjunto de acciones que realiza el Estado para prevenir, reducir y atender los efectos de los desastres. No se limita a reaccionar cuando ocurre una emergencia, sino que implica preparación constante. Su objetivo principal es proteger a la población y reducir vulnerabilidades. Es un proceso continuo que involucra a todas las instituciones.

SINAGERD

Es el sistema que organiza la participación de todas las entidades del Estado frente a los riesgos y desastres. No es una sola institución, sino una estructura que articula niveles de gobierno, sectores y actores técnicos. Su función es ordenar responsabilidades y evitar que cada entidad actúe por separado. Su eficacia depende de la coordinación real entre sus integrantes.

Respuesta multiamenaza

Es la capacidad de enfrentar distintos tipos de amenazas, ya sean naturales o antrópicas, de manera simultánea o sucesiva. Este enfoque reconoce que los riesgos actuales son complejos y cambiantes. No se trata de prepararse para un solo tipo de desastre, sino para escenarios diversos. Exige flexibilidad, adaptación y coordinación entre instituciones.

Interoperabilidad

Es la capacidad de diferentes instituciones para trabajar juntas sin que sus diferencias operativas generen conflictos. Implica compartir información, procedimientos y formas de actuación. Cuando existe interoperabilidad, las acciones se complementan; cuando no, se generan duplicidades o vacíos. Es clave para lograr una respuesta eficiente.

Preparación

Es la etapa en la que las instituciones se organizan antes de que ocurra una emergencia. Incluye planificación, capacitación, simulacros y asignación de recursos. Su finalidad es estar listos para actuar de manera rápida y ordenada. Una buena preparación reduce la improvisación y mejora la respuesta real en el terreno.

Respuesta

Es la acción inmediata que realiza el Estado frente a una emergencia para proteger vidas y atender a la población afectada. Se caracteriza por la rapidez y la toma de decisiones bajo presión. En esta etapa, la coordinación es clave. Una respuesta desordenada puede agravar la situación, mientras que una respuesta articulada salva vidas.

Rehabilitación

Es la fase posterior a la emergencia en la que se restablecen los servicios básicos y condiciones mínimas de vida. No busca reconstruir totalmente, sino recuperar la funcionalidad del territorio. Es un proceso más organizado que la respuesta, pero aún urgente. Su éxito permite pasar a la etapa de reconstrucción.

Coordinación operativa

Es la organización de acciones entre distintas entidades durante una

intervención. Implica definir quién hace qué, cuándo y cómo. No es solo comunicación, sino ejecución conjunta. Cuando es efectiva, evita duplicidades y mejora el uso de recursos. Es uno de los principales retos en escenarios reales.

Trazabilidad logística

Es la capacidad de seguir y controlar el uso de recursos como combustible, equipos o materiales durante una operación. Permite saber qué se tiene, dónde está y cómo se utiliza. Sin trazabilidad, se pierde control y se generan ineficiencias. Es clave para sostener operaciones en emergencias.

Centro de Operaciones de Emergencia (COE)

Es el espacio donde se centraliza la información y se coordinan decisiones durante una emergencia. Funciona como el cerebro de la respuesta. Desde ahí se evalúa la situación, se asignan recursos y se articula a las instituciones. Sin un COE activo, la coordinación se debilita.

Unidad de esfuerzo

Es el principio que busca que todas las acciones apunten a un mismo objetivo, evitando dispersión. En contextos de emergencia, significa que todas las instituciones trabajen en la misma dirección. Cuando se pierde este principio, aparecen duplicidades o vacíos. Es fundamental para una respuesta efectiva.

Capacidad operativa

Es el conjunto de recursos, personal y medios que permiten a una institución intervenir en una situación determinada. No solo depende de tener equipos, sino de saber utilizarlos correctamente. Una alta capacidad operativa sin coordinación pierde eficacia. Por eso debe integrarse al sistema.

Gobernanza del riesgo

Es la forma en que el Estado organiza y dirige la gestión del riesgo de desastres. Incluye normas, instituciones y procesos de decisión. No se trata solo de autoridad, sino de cómo se coordinan los actores. Una buena gobernanza permite respuestas más eficientes y ordenadas.

Escenario de riesgo

Es la representación de una situación en la que una amenaza puede generar daño debido a condiciones de vulnerabilidad. Permite anticipar posibles impactos. Sirve para planificar acciones y tomar decisiones preventivas. Es una herramienta clave para la preparación.

CAPÍTULO III

DESARROLLO DEL TEMA

“Propuesta de un Modelo Estratégico de Articulación Interinstitucional para la Respuesta Multiamenaza del Ejército del Perú en la Macrorregión Sur”

3.1 Campo de aplicación

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional se sitúa dentro del campo de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), entendida como una función esencial del Estado orientada a proteger la vida, el patrimonio, la infraestructura y la continuidad de los servicios frente a eventos adversos de distinta naturaleza. Dentro de ese marco general, el estudio se desarrolla específicamente en el ámbito de la articulación interinstitucional para la respuesta multiamenaza, tomando como espacio de referencia a la Macrorregión Sur del Perú y, de manera particular, a la actuación de la 3ra Brigada Blindada del Ejército del Perú.

El campo de aplicación no debe entenderse únicamente desde una mirada territorial, sino también funcional. Territorialmente, la investigación se relaciona con una zona del país que presenta características geográficas, climáticas y poblacionales que incrementan la complejidad de la respuesta estatal. La Macrorregión Sur concentra áreas urbanas, corredores viales, zonas altoandinas, espacios de frontera y sectores expuestos a diversas amenazas, tales como sismos, lluvias intensas, huaicos, interrupciones de vías, heladas, déficit hídrico y otros eventos que pueden afectar simultáneamente a la población y a la infraestructura crítica. Esa realidad convierte a la región en un escenario particularmente exigente para cualquier organización que deba intervenir con rapidez y eficacia.

Desde el punto de vista funcional, este trabajo se concentra en las fases de preparación y respuesta, sin perder de vista la importancia de la rehabilitación como fase posterior inmediata. La razón de ello es sencilla: es precisamente en esos momentos donde la coordinación entre instituciones deja de ser un asunto teórico y se convierte en una necesidad concreta. Cuando una emergencia se presenta, lo que determina la calidad de la intervención no es solo la buena voluntad de las entidades ni la sola disponibilidad de medios,

sino la existencia de mecanismos claros que permitan activar, ordenar, comunicar, priorizar y sostener las acciones en el terreno.

En este contexto, la 3ra Brigada Blindada no puede ser vista como una unidad que actúa de manera independiente o aislada. Su participación se encuentra integrada a una red más amplia compuesta por gobiernos regionales, gobiernos locales, centros de operaciones de emergencia, entidades técnicas, organismos de primera respuesta y demás instituciones que forman parte del SINAGERD. Por ello, el verdadero campo de aplicación del presente trabajo está en la relación operativa y funcional entre el Ejército del Perú y los demás actores del sistema, especialmente en aquellos momentos en los que una decisión tardía, una comunicación deficiente o una coordinación incompleta pueden generar consecuencias negativas para la población afectada.

Desde la experiencia profesional que da origen a este estudio, se ha podido advertir que la gestión del riesgo de desastres no empieza cuando ocurre el evento adverso. En realidad, comienza mucho antes, con la planificación, la preparación, la identificación de recursos, la delimitación de responsabilidades y la creación de canales efectivos de coordinación. Esa comprensión resulta clave, porque permite entender que el campo de aplicación del trabajo no se restringe a la reacción, sino que abarca la construcción previa de condiciones institucionales que hagan posible una respuesta ordenada y eficaz.

En consecuencia, el presente capítulo se aplica directamente al problema de cómo mejorar la integración del Ejército del Perú dentro del sistema estatal de respuesta en la Macrorregión Sur, a fin de que su intervención no dependa de esfuerzos improvisados o de relaciones circunstanciales, sino de una estructura más clara, previsible y funcional. Ese es, en esencia, el espacio real en el que se inscribe esta propuesta.

3.2 Tipo de aplicación

El presente trabajo corresponde a una aplicación de tipo propositivo–estratégico, porque no se limita a describir una situación observada ni a exponer de manera pasiva una problemática institucional, sino que busca plantear una solución concreta, viable y orientada a la mejora del sistema de respuesta. Se

trata, por tanto, de una aplicación que combina el análisis de la experiencia real con la formulación de una propuesta de innovación institucional.

Es propositiva porque parte del reconocimiento de una brecha específica: la existencia de debilidades en la articulación interinstitucional que afectan la eficacia de la respuesta frente a escenarios multiamenaza. A partir de esa constatación, el trabajo no se detiene en la identificación de las fallas, sino que avanza hacia el diseño de una alternativa que permita ordenar procesos, mejorar relaciones funcionales y fortalecer la integración de capacidades dentro del SINAGERD. La finalidad no es únicamente académica; su propósito principal es contribuir a la mejora del desempeño institucional del Ejército del Perú en su rol de apoyo a la población y a las autoridades civiles.

Asimismo, se trata de una aplicación estratégica porque la propuesta se orienta a un nivel de organización superior. No apunta solamente a resolver un problema puntual o aislado, sino a introducir una lógica de funcionamiento que permita alinear actores, clarificar competencias y hacer más eficiente la intervención conjunta. En otras palabras, no plantea una solución improvisada para atender una emergencia específica, sino una estructura de articulación que pueda sostenerse en el tiempo y adaptarse a distintos escenarios de riesgo.

Este tipo de aplicación también posee un marcado carácter funcional, en la medida en que su diseño está pensado para operar en la realidad. No se formula desde una visión abstracta o ajena al terreno, sino desde la experiencia concreta de una unidad militar que ha debido coordinar, movilizar recursos, responder requerimientos y actuar en un entorno donde la velocidad y la claridad en la toma de decisiones son determinantes. Por ello, la propuesta no se construye sobre supuestos irreales, sino sobre necesidades verificables y situaciones observadas durante el ejercicio del cargo.

Igualmente, la aplicación es operativa, porque incide directamente en la capacidad de respuesta. Mejorar la articulación interinstitucional no es solo una mejora administrativa o documental; tiene efectos reales sobre el tiempo de reacción, la asignación de recursos, la claridad de los roles y la posibilidad de evitar duplicidades o vacíos en la intervención. En contextos de desastre, estas variables pueden marcar la diferencia entre una respuesta ordenada y una respuesta fragmentada.

Finalmente, el trabajo tiene un carácter institucional, ya que fortalece la forma en que el Ejército del Perú se integra al SINAGERD y cumple su función dentro del esfuerzo general del Estado. En ese sentido, no cuestiona la estructura existente ni pretende sustituir a las demás instituciones, sino contribuir a que la participación militar sea más eficiente, mejor coordinada y más coherente con las exigencias actuales de la gestión del riesgo de desastres. Este enfoque resulta plenamente compatible con los objetivos institucionales orientados al fortalecimiento de la participación del Ejército en la GRD.

3.3 Diagnóstico de la problemática

El diagnóstico desarrollado en el presente trabajo parte de una constatación obtenida tanto del análisis teórico como de la experiencia profesional, como es el principal obstáculo para una respuesta más eficiente del Ejército del Perú frente a escenarios multiamenaza no es, en esencia, la inexistencia de capacidades operativas, sino la presencia de debilidades estructurales en la articulación interinstitucional. Esta apreciación resulta especialmente relevante porque permite desplazar el análisis desde una explicación simplista centrada en la falta de medios hacia una comprensión más profunda del problema, vinculada a la forma en que se organizan, coordinan y ejecutan las acciones del Estado en contextos de emergencia.

Durante mucho tiempo, una parte importante del análisis institucional de la respuesta ante desastres se concentró en medir recursos materiales, número de efectivos, disponibilidad de vehículos o equipamiento logístico. Sin embargo, la experiencia demuestra que incluso cuando existen medios, la intervención puede perder eficacia si las instituciones no cuentan con procedimientos claros de coordinación, mecanismos de comunicación definidos y responsabilidades previamente delimitadas. En otras palabras, la capacidad operativa, por sí sola, no garantiza una respuesta eficaz; requiere estar integrada dentro de una estructura funcional de articulación.

En el caso de la 3ra Brigada Blindada, la experiencia permitió advertir que, frente a eventos adversos o requerimientos de apoyo, la relación con gobiernos regionales, locales y otras entidades no siempre se desarrollaba bajo parámetros uniformes ni con procedimientos suficientemente claros. Más bien, muchas decisiones dependían de coordinaciones circunstanciales, iniciativas individuales o mecanismos de comunicación poco estandarizados. Esta

situación generaba incertidumbre, retrasos y, en algunos casos, un uso poco eficiente de los recursos disponibles.

El diagnóstico, por tanto, no cuestiona la voluntad de intervención del personal ni la disposición institucional del Ejército para actuar en apoyo de la población. Lo que pone en evidencia es que existe una brecha organizacional que afecta la oportunidad y la calidad de esa intervención. Dicha brecha se expresa en la falta de instrumentos de articulación más claros, más prácticos y más adaptados a la realidad operativa de la Macrorregión Sur.

3.3.1 Problema central

El problema central identificado en el presente trabajo puede formularse de la siguiente manera, como es la falta de un sistema estructurado de coordinación interinstitucional limita la eficacia de la respuesta del Ejército del Perú frente a escenarios multiamenaza en la Macrorregión Sur.

Esta formulación recoge el núcleo de la problemática observada. No se afirma que no exista coordinación en absoluto, porque sería inexacto. En la práctica sí existen relaciones entre instituciones, comunicaciones de trabajo y acciones conjuntas. Lo que se sostiene es que dicha coordinación no siempre se desarrolla bajo una estructura suficientemente ordenada, estandarizada y sostenida, lo que disminuye su eficacia cuando la situación exige rapidez, claridad y unidad de esfuerzo.

El problema se agrava en escenarios multiamenaza, donde las emergencias no necesariamente responden a un solo factor y pueden involucrar al mismo tiempo afectaciones humanas, interrupción de vías, daños a infraestructura, requerimientos logísticos urgentes y necesidad de intervención simultánea de múltiples actores. En tales contextos, una coordinación genérica o dependiente de esfuerzos personales resulta insuficiente. Se requiere, por el contrario, una articulación más robusta, capaz de orientar las decisiones y facilitar la actuación conjunta.

Desde una perspectiva militar, este problema también afecta principios esenciales de la conducción, como la oportunidad, la economía de medios, la claridad en la misión y la unidad de esfuerzo. Cuando no existe una estructura definida de coordinación, el tiempo se consume en aclaraciones, reorientaciones, trámites innecesarios o esfuerzos duplicados. Así, la respuesta pierde precisión y se debilita su impacto real sobre la emergencia.

3.3.2 Causas identificadas

El análisis del problema permitió identificar diversas causas que explican por qué la articulación interinstitucional no alcanza el nivel deseado. Estas causas no son únicamente doctrinarias ni abstractas; responden a situaciones concretas observadas en el terreno y en la gestión institucional.

La primera causa corresponde a la existencia de protocolos difusos o poco operativos. En muchos casos se cuenta con lineamientos generales, pero no con procedimientos claramente desarrollados por etapas, responsabilidades y condiciones de activación. Esto hace que, al momento de enfrentar una emergencia, las instituciones conozcan el marco general de actuación, pero no dispongan siempre de una guía suficientemente práctica para traducirlo en acciones inmediatas. Como consecuencia, una parte importante de la respuesta termina dependiendo de la improvisación o de la experiencia individual de los responsables.

Una segunda causa es la ausencia de flujogramas de actuación claramente definidos. Cuando una solicitud de apoyo ingresa o cuando se requiere activar determinados recursos, no siempre existe una secuencia estandarizada que indique con precisión qué actor recibe la información, quién la valida, quién prioriza, quién autoriza y quién ejecuta. La falta de esa ruta funcional genera desorden, demoras y posibilidades de superposición entre entidades.

La tercera causa está vinculada a las deficiencias en los canales de comunicación. La coordinación efectiva no depende solo de que exista información, sino de que esta circule oportunamente, con claridad, por medios definidos y entre responsables plenamente identificados. Cuando la comunicación es fragmentada, tardía o no estandarizada, los actores del sistema no operan sobre una misma apreciación de la situación, lo que afecta la calidad de las decisiones y la coherencia de las acciones desplegadas.

Otra causa importante es la participación desigual de las entidades involucradas. En la práctica, no todas las instituciones actúan con el mismo nivel de prontitud, compromiso o claridad de funciones. Algunas reaccionan de manera inmediata, mientras otras lo hacen con retraso o bajo criterios poco definidos. Esta asimetría debilita la capacidad del sistema para responder como un conjunto y obliga, muchas veces, a que determinados actores asuman

cargas operativas o administrativas que deberían estar distribuidas de forma más equilibrada.

También se ha identificado la falta de trazabilidad logística y administrativa, especialmente respecto al control de recursos críticos como combustible, medios de transporte, materiales de apoyo y personal disponible. La ausencia de mecanismos ágiles y confiables de seguimiento dificulta la toma de decisiones durante la emergencia, ya que no siempre se dispone de información actualizada sobre la disponibilidad real de medios. En entornos de alta exigencia operativa, esta limitación puede afectar directamente la continuidad y sostenimiento de la intervención.

Finalmente, una causa adicional es la ausencia de indicadores de desempeño que permitan evaluar objetivamente la eficacia de las acciones ejecutadas. Si no se mide el tiempo de respuesta, la utilización de recursos, la cobertura alcanzada o el nivel de cumplimiento de las tareas, resulta muy difícil identificar lecciones aprendidas y mejorar el sistema. Sin medición, la evaluación se vuelve subjetiva; y sin evaluación objetiva, la mejora institucional pierde solidez.

En conjunto, estas causas muestran que la problemática no puede reducirse a un solo aspecto. Se trata de una combinación de vacíos procedimentales, limitaciones organizacionales, debilidades de comunicación y carencias de seguimiento, que terminan afectando la capacidad del Ejército del Perú para integrarse de manera plena y eficiente al esfuerzo interinstitucional del Estado.

3.3.3 Efectos operativos

Las causas antes señaladas no permanecen en el nivel teórico ni administrativo; producen efectos operativos concretos que se perciben directamente en la intervención frente a emergencias. Uno de los más evidentes es el retraso en la toma de decisiones. Cuando los roles no están suficientemente claros y la información no circula de forma ordenada, se pierde tiempo en definir procedimientos que debieron estar previstos con anterioridad. En escenarios críticos, cada demora representa una disminución real en la capacidad de respuesta.

Otro efecto importante es la duplicidad de esfuerzos. La ausencia de una matriz clara de responsabilidades y de una estructura funcional de coordinación

puede hacer que dos o más entidades desarrollen tareas similares, mientras otras funciones necesarias quedan desatendidas. Esta situación no solo genera ineficiencia, sino que desgasta recursos que podrían haberse empleado de manera más estratégica.

También se observa un uso ineficiente de recursos. Cuando no existe trazabilidad suficiente ni una apreciación compartida de la situación, el empleo de medios logísticos, personal, combustible o equipamiento puede no responder a prioridades claramente definidas. Ello debilita la sostenibilidad de la intervención y afecta la capacidad de mantener el esfuerzo durante el tiempo necesario.

A ello se suma la descoordinación entre actores, que muchas veces se traduce en mensajes contradictorios, demoras en la canalización de requerimientos o falta de continuidad en la ejecución de acciones conjuntas. Este efecto resulta especialmente sensible en contextos donde la población espera una respuesta organizada y visible por parte del Estado.

Un efecto adicional es la reducción del impacto de la intervención. Incluso cuando se movilizan medios y personal, la ausencia de articulación puede hacer que los resultados no alcancen el nivel esperado. La respuesta llega, pero no siempre con la oportunidad, precisión o cobertura que la situación demanda. En consecuencia, la percepción de eficacia institucional también se resiente.

Finalmente, el efecto más preocupante es la pérdida de oportunidad en la respuesta. Desde una visión militar, este punto es fundamental. La oportunidad no es un elemento accesorio; constituye una condición esencial para la eficacia de cualquier operación. Si la intervención se retrasa o se ejecuta sin unidad de esfuerzo, el sistema pierde capacidad de influir positivamente sobre la situación y la emergencia puede escalar en perjuicio de la población.

En síntesis, los efectos operativos evidencian que las debilidades de articulación interinstitucional no son problemas menores ni meramente procedimentales. Afectan directamente la eficacia de la respuesta y, por tanto, justifican plenamente la necesidad de formular una propuesta de innovación orientada a corregirlas.

3.4 Propuesta de innovación

Frente al diagnóstico expuesto, el presente Trabajo de Suficiencia Profesional plantea una propuesta de innovación orientada a fortalecer la articulación interinstitucional del Ejército del Perú en la respuesta frente a escenarios multiamenaza. La propuesta no busca reemplazar el marco normativo existente ni alterar la distribución formal de competencias dentro del SINAGERD. Su finalidad es contribuir a que las instituciones ya existentes puedan relacionarse de manera más ordenada, más clara y más eficaz, especialmente en el contexto de la Macrorregión Sur.

La innovación propuesta nace de una necesidad concreta, es decir, es pasar de una coordinación muchas veces circunstancial a una articulación más estructurada, sostenida y funcional. En otras palabras, se trata de reemplazar la dependencia de esfuerzos aislados por un modelo que facilite el trabajo conjunto, ordene la participación de las entidades y permita una respuesta más oportuna y coherente con la complejidad de las emergencias actuales.

3.4.1 Denominación de la propuesta

La propuesta recibe la denominación de "Modelo Estratégico de Articulación Interinstitucional para la Respuesta Multiamenaza del Ejército del Perú en la Macrorregión Sur".

La elección de este nombre no es casual. Se habla de "modelo estratégico" porque no se trata de una acción aislada ni de una medida puntual, sino de una estructura de organización y coordinación con proyección institucional. Se utiliza el término "articulación interinstitucional" porque el eje del problema y de la solución está precisamente en la relación funcional entre el Ejército y las demás entidades del sistema. Finalmente, se hace referencia a la "respuesta multiamenaza" porque la propuesta está pensada para escenarios complejos, en los que pueden confluir distintos tipos de riesgos o afectaciones en un mismo espacio territorial.

3.4.2 Objetivo de la propuesta

El objetivo general de la propuesta es establecer un sistema estructurado, claro y funcional de coordinación interinstitucional que permita mejorar la oportunidad, eficiencia y efectividad de la respuesta del Ejército del Perú ante

emergencias y desastres en la Macrorregión Sur. Este objetivo recoge tres ideas esenciales:

En primer lugar, la necesidad de estructura, es decir, de contar con una forma de coordinación que no dependa exclusivamente de iniciativas personales o relaciones informales.

En segundo lugar, la importancia de la claridad, entendida como definición precisa de roles, procedimientos, canales de comunicación y secuencias de actuación.

En tercer lugar, la funcionalidad, que implica que la propuesta debe ser aplicable en la realidad, adaptarse a distintos escenarios y generar resultados observables en la capacidad de respuesta.

No se busca simplemente mejorar la forma en que las instituciones se comunican; se pretende que esa mejora se traduzca en una intervención más rápida, mejor organizada y con mayor capacidad de proteger a la población y apoyar a las autoridades civiles.

3.4.3 Descripción de la propuesta

La propuesta consiste en implementar un modelo basado en cuatro pilares fundamentales, cada uno de los cuales responde directamente a las brechas identificadas en el diagnóstico.

El primer pilar está constituido por los protocolos operativos por etapas del riesgo. Este componente busca establecer procedimientos diferenciados para antes, durante y después del evento adverso. En la fase de preparación, se propone identificar actores clave, recursos disponibles, zonas críticas, rutas de acceso, puntos de apoyo y responsables institucionales. En la fase de respuesta, se plantea una activación inmediata con funciones claramente asignadas, mecanismos de comunicación definidos y procedimientos para la priorización de requerimientos. En la fase de rehabilitación, se orienta a asegurar la continuidad operativa, la recuperación inicial de condiciones mínimas y la transición ordenada hacia etapas posteriores. La importancia de este pilar radica en que reduce la improvisación y transforma la coordinación en un proceso más previsible y manejable.

El segundo pilar corresponde al sistema de coordinación estructurado. Este elemento propone una organización funcional que permita concentrar la conducción, ordenar el flujo de información y facilitar la toma de decisiones

conjuntas. En este marco, adquiere especial importancia la implementación o fortalecimiento de un Puesto de Comando Unificado, así como la definición de responsables institucionales para cada fase de la respuesta. Del mismo modo, se propone formalizar canales de comunicación y consolidar la coordinación permanente con los centros de operaciones de emergencia, INDECI, gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades relevantes. Este pilar busca garantizar que la intervención se desarrolle bajo criterios de unidad de esfuerzo y no como una suma dispersa de acciones parciales.

El tercer pilar es la matriz de responsabilidades interinstitucionales. Su propósito es precisar qué corresponde hacer a cada entidad, en qué momento debe intervenir, con qué recursos puede contribuir y bajo qué mecanismo de coordinación debe actuar. Esta matriz no solo ordena la participación institucional, sino que también ayuda a prevenir vacíos y superposiciones. En escenarios de emergencia, saber con claridad quién hace qué no es una formalidad burocrática; es una condición necesaria para responder con eficiencia y evitar desgaste innecesario.

El cuarto pilar está referido al sistema de control y seguimiento. La propuesta incorpora indicadores de desempeño orientados a medir aspectos como tiempo de respuesta, empleo de recursos, cobertura de intervención y nivel de cumplimiento de tareas. Asimismo, se plantea el registro digital de operaciones, el control logístico en tiempo real y la evaluación posterior a cada intervención, con el fin de identificar lecciones aprendidas y alimentar un proceso de mejora continua. Este componente resulta especialmente valioso porque convierte la experiencia operativa en conocimiento institucional y permite que la organización no repita de manera indefinida las mismas limitaciones.

En conjunto, estos cuatro pilares configuran una propuesta integral. No se trata de medidas aisladas, sino de elementos complementarios que buscan dar al sistema una lógica de funcionamiento más coherente y eficaz. La verdadera innovación de la propuesta está en ordenar lo existente, hacer visible lo que hoy aparece disperso y transformar la coordinación en una capacidad institucional más sólida.

3.4.4 Impacto esperado

La implementación del modelo propuesto generaría impactos en distintos niveles. En el plano operativo, se espera una reducción del tiempo de respuesta, una mejor priorización de los recursos disponibles y una coordinación más ordenada en el terreno. Esto significa que las acciones del Ejército del Perú podrían ejecutarse con mayor rapidez, menor margen de confusión y mejor articulación con las demás instituciones participantes.

En el plano institucional, la propuesta contribuiría a fortalecer el rol del Ejército dentro del SINAGERD. Una participación mejor estructurada no solo mejora la eficacia de la intervención, sino que también consolida la imagen del Ejército como un actor confiable, organizado y capaz de integrarse con solvencia al esfuerzo del Estado. Del mismo modo, favorecería una relación más fluida con gobiernos regionales, locales y entidades técnicas, reduciendo tensiones o incertidumbres que suelen aparecer cuando los mecanismos de coordinación no están suficientemente definidos.

En el plano estratégico, el impacto esperado es todavía más significativo. Un sistema de articulación más claro incrementa la capacidad del Estado para enfrentar escenarios multiamenaza, fortalece la resiliencia institucional y mejora las condiciones para proteger a la población en contextos de alta complejidad. La propuesta, por tanto, no solo apunta a resolver un problema interno de organización, sino a contribuir al fortalecimiento de la respuesta nacional frente a riesgos y desastres.

3.4.5 Viabilidad de la propuesta

La viabilidad de la propuesta se sustenta en varios factores. En primer término, no requiere una transformación radical del marco normativo vigente ni la creación de estructuras completamente nuevas. Por el contrario, aprovecha y ordena capacidades ya existentes dentro del SINAGERD y dentro de la propia organización militar. Esto facilita su implementación y reduce las barreras institucionales para su adopción.

En segundo lugar, la propuesta es viable porque puede ejecutarse de manera progresiva. No es necesario implementar todos sus componentes de forma simultánea ni con una inversión extraordinaria desde el inicio. Puede comenzarse por la estandarización de protocolos, continuar con la definición

de matrices de responsabilidad, fortalecer luego los mecanismos de coordinación y avanzar gradualmente hacia sistemas más sólidos de seguimiento y evaluación. Esta flexibilidad incrementa sus posibilidades de aplicación real.

En tercer lugar, la propuesta es compatible con la doctrina y con los objetivos estratégicos del Ejército del Perú relacionados con el fortalecimiento de su participación en la gestión del riesgo de desastres. Las orientaciones institucionales presentadas en los documentos revisados muestran que existe una línea de trabajo orientada a consolidar capacidades, mejorar la operatividad y dar seguimiento a la implementación de unidades y medios vinculados a la GRD. En ese sentido, el modelo propuesto no aparece como una iniciativa ajena al pensamiento institucional, sino como una forma de complementar y hacer más eficiente ese esfuerzo.

Finalmente, la propuesta es viable porque responde a una necesidad real. No nace de un interés exclusivamente académico, sino de una experiencia profesional concreta y de una problemática observable en la práctica. Esa cercanía con la realidad le da sustento, legitimidad y sentido de oportunidad.

Del análisis desarrollado en el presente capítulo se concluye que la principal debilidad en la respuesta del Ejército del Perú frente a escenarios multiamenaza en la Macrorregión Sur no se encuentra en la falta absoluta de medios o de disposición institucional, sino en la ausencia de una articulación interinstitucional suficientemente estructurada. Esta situación afecta la oportunidad, la eficiencia y la efectividad de las acciones de respuesta, generando retrasos, duplicidades y pérdida de unidad de esfuerzo.

Frente a ello, la propuesta de un Modelo Estratégico de Articulación Interinstitucional representa una alternativa viable, pertinente y alineada con la realidad operativa y doctrinaria del Ejército del Perú. Su implementación permitiría ordenar relaciones funcionales, clarificar responsabilidades, mejorar los mecanismos de comunicación y fortalecer el control de la respuesta, contribuyendo de manera concreta a una intervención más eficaz en beneficio de la población.

CONCLUSIONES

1. Se ha podido determinar que la principal limitación en la capacidad de respuesta del Ejército del Perú frente a escenarios multiamenaza en la Macrorregión Sur no radica en la falta de medios, personal o disposición institucional, sino en la existencia de debilidades estructurales en la articulación interinstitucional. Esta situación genera que capacidades reales disponibles no logren desplegarse con la oportunidad ni la eficiencia requeridas.
2. Se evidencia que la coordinación entre el Ejército del Perú y las demás entidades del SINAGERD se desarrolla, en muchos casos, de manera circunstancial y poco estandarizada, lo que origina vacíos en la toma de decisiones, retrasos en la activación de recursos y dificultades para mantener una unidad de esfuerzo sostenida durante la intervención.
3. Las causas que explican esta problemática —protocolos poco operativos, ausencia de flujogramas, deficiencias en la comunicación, limitada trazabilidad logística y falta de indicadores— no actúan de forma aislada, sino que se combinan y potencian entre sí, generando un impacto directo en la eficiencia de la respuesta institucional.
4. Como consecuencia de estas debilidades, se presentan efectos operativos concretos, tales como duplicidad de esfuerzos, uso ineficiente de recursos, descoordinación entre actores y pérdida de oportunidad en la respuesta, lo que afecta no solo el desempeño institucional, sino también la capacidad del Estado para proteger a la población de manera efectiva.
5. Se ha comprobado que la eficacia de la respuesta ante desastres no depende únicamente de la capacidad operativa de una institución, sino del nivel de integración funcional entre los actores del sistema, lo que confirma que la articulación interinstitucional constituye un factor decisivo dentro de la gestión del riesgo de desastres.

6. En ese contexto, la propuesta de un Modelo Estratégico de Articulación Interinstitucional se presenta como una alternativa pertinente y necesaria, en la medida en que permite ordenar la coordinación, definir responsabilidades, mejorar los flujos de información y fortalecer el control de la respuesta.

7. Finalmente, se concluye que el fortalecimiento de la participación del Ejército del Perú en la Gestión del Riesgo de Desastres no requiere únicamente mayor equipamiento o incremento de recursos, sino principalmente una mejor organización del sistema de coordinación, que permita aprovechar de manera eficiente las capacidades ya existentes.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda implementar de manera progresiva el Modelo Estratégico de Articulación Interinstitucional, iniciando con la estandarización de protocolos operativos por etapas del riesgo (preparación, respuesta y rehabilitación), a fin de reducir la improvisación y establecer criterios claros de actuación.
2. Diseñar e institucionalizar flujogramas de coordinación interinstitucional, que definan con precisión la secuencia de actuación desde la recepción de una solicitud hasta la ejecución de la respuesta, estableciendo responsables, tiempos y niveles de decisión.
3. Fortalecer los canales formales de comunicación entre el Ejército del Perú y las entidades del SINAGERD, promoviendo el uso de medios estandarizados y la designación de responsables claramente identificados en cada institución.
4. Implementar una matriz de responsabilidades interinstitucionales, que permita definir de manera anticipada el rol de cada actor en la respuesta, evitando duplicidades, vacíos de atención y superposición de funciones.
5. Desarrollar e incorporar un sistema de control y seguimiento, basado en indicadores de desempeño (tiempo de respuesta, empleo de recursos, cobertura de intervención), que permita evaluar objetivamente las acciones ejecutadas y fortalecer los procesos de mejora continua.
6. Impulsar la digitalización de la gestión logística y administrativa, especialmente en lo referido a inventarios, abastecimiento y consumo de recursos críticos, a fin de mejorar la trazabilidad y facilitar la toma de decisiones en tiempo real.
7. Promover ejercicios conjuntos, simulacros y espacios de coordinación interinstitucional, que permitan fortalecer la interoperabilidad entre el

Ejército del Perú y las demás entidades del sistema, consolidando relaciones de trabajo previas a la emergencia.

8. Se recomienda que el Ejército del Perú, a través de sus órganos competentes, continúe fortaleciendo su participación en la Gestión del Riesgo de Desastres, no solo desde el incremento de capacidades operativas, sino desde la mejora de su integración funcional dentro del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

Chau, T. (2022). *A new perspective on civil-military relations: Military deployments in COVID-19 containment in Europe* [Tesis de maestría, Central European University].

Januchowski, T. (2023). *The linear evolution of local emergency management and its impact on response systems* [Tesis doctoral, Walden University].

Simons, J. (2024). *The shift in the roles of local emergency management: From reactive to strategic coordination* [Tesis doctoral, Walden University].

Arroyo, B. (2025). *La gestión del riesgo del desastre y las poblaciones vulnerables apoyadas por el Batallón de Ingeniería de Combate "Pachacútec" N.º 21 – 2017* [Trabajo de Suficiencia Profesional, Escuela Militar de Chorrillos].

Loloy Polo, J. (2025). *Capacidades técnicas en gestión de riesgo de desastres de los equipos de búsqueda y rescate de la 1ra Brigada Multipropósito, Lima 2023* [Tesis, Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú].

Batallón de Ingeniería de Combate Motorizado N.º 32 – Caraz. (2025). *Reforzamiento de capacidades técnicas, operativas y de coordinación en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres* [Trabajo de Suficiencia Profesional, Escuela Militar de Chorrillos].

Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2011). *Reglamento de la Ley N.º 29664, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. Decreto Supremo N.º 048-2011-PCM.

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). (s.f.). *Lineamientos técnicos para la gestión del riesgo de desastres*. Gobierno del Perú.

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). (s.f.). *Manual para la preparación y respuesta ante desastres*. Gobierno del Perú.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (s.f.). *Lineamientos para la planificación estratégica en el marco del desarrollo nacional*. Gobierno del Perú.

Presidencia del Consejo de Ministros. (s.f.). *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050*. Gobierno del Perú.

Ministerio de Defensa del Perú. (s.f.). *Doctrina y lineamientos para la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la población ante desastres*. Gobierno del Perú.

Anexo "A":

1. DATOS PERSONALES

1.01	Apellidos y Nombres	CHIRA VILLANUEVA Julio Ricardo
1.02	Grado y Arma/Servicio	Coronel Artillería
1.03	Situación Militar	Retiro
1.04	CIP	113376400
1.05	DNI	43653428
1.06	Celular	949949009
1,07	Correo Electrónico	Jr71964@hotmail.com

2. ESTUDIO EN LA ESCUELA MILITAR DE CHORRILLOS

2.01	Fecha Ingreso de la EMCH	01 abril 1983
2.02	Fecha Egreso EMCH	01 enero 1987
2.03	Fecha Alta de la EMCH	01 enero 1987
2.04	Años de Experiencia como Oficial	33 años
2.05	Idiomas	Ingles Básico

3. SERVICIOS PRESTADOS EN EL EJÉRCITO

Nº	Año	Lugar	Unidad / Dependencia	Puesto Desempeñado
01	1987	Arequipa	GAC Nº 501	ORB
02	1988	Arequipa	GAC Nº 501	Cmdte Sección
03	1989	Arequipa	GAC Nº 123	ORT
04	1990	Arequipa	GAC Nº 123	Cmdte Batería
05	1991	Arequipa	GAC Nº 501	Cmdte Sección
06	1992	Cusco	BCS Nº 9	Jefe Base Contrasubv
07	1993	Arequipa	GAC Nº 123	Cmdte Sección
08	1994	Arequipa	GAC Nº 123	Cmdte Batería
09	1995	Las Lomas	GAC Nº 2	Cmdte Batería
10	1996	Las Lomas	GAC Nº 2	Cmdte Batería
11	1997	Sauce	CID Nº 5	Cmdte Compañía
12	1998	Huancayo	Cia Cmdo Nº 31	Cmdte Pequeña UU
13	1999	Monterrico	Escuela de Opns Sicológicas	Instructor
14	2000	Chorrillos	Escuela Superior de Guerra	Alumno
15	2001	Chorrillos	Escuela Superior de Guerra	Alumno
16	2002	Arequipa	GAC Nº 123	Ejecutivo
17	2003	Arequipa	GAC Nº 123	Ejecutivo
18	2004	Arequipa	CG Agrup Art Fco Bolognesi	Jefe Sección Inst/Opns
19	2005	Juliaca	PR Prov Nº 79-A	Jefe
20	2006	Puno	CG 4ta Brigada Montaña	Jefe Sección Planes

21	2007	Puno	CG 4ta Brigada Montaña	Jefe Sección Planes
22	2008	Rva Nac Ilo	Grupo Técnico	Cmdte Unidad
23	2009	Rva Nac Ilo	Grupo Técnico	Cmdte Unidad
24	2010	Zamacola	CG Región Militar del Sur	Jefe Sección
25	2011	Zamacola	CG Región Militar del Sur	Jefe Sección
26	2012	Arequipa	CG Agrup Art Fco Bolognesi	Jefe del Estado Mayor
27	2013	Arequipa	CG Agrup Art Fco Bolognesi	Jefe del Estado Mayor
28	2014	Cusco	CG 5ta Brigada Montaña	Jefe Sección Insp
29	2015	Cerro Colorado	CG III División de Ejercito	Jefe Dpto Personal
30	2016	Rimac	CG II División de Ejercito	Jefe Dpto Inspecciones
31	2017	Rimac	CG II División de Ejercito	Jefe Dpto Inspecciones
32	2018	Moquegua	CG 3ra Brigada Blindada	JEM Administrativo
33	2019	Moquegua	CG 3ra Brigada Blindada	JEM Administrativo

4. ESTUDIOS EN EL EJÉRCITO DEL PERÚ

Nº	Año	Dependencia y Periodo	Denominación	Diploma / Certificado
01	1991	Escuela de Artillería	Curso Intermedio	Diploma
02	1997	Escuela de Artillería	Curso Avanzado	Diploma
03	2000	Escuela Superior Guerra	Curso de Cmdo y Estado Mayor	Diploma
04	2001	Escuela Superior Guerra	Curso de Cmdo y Estado Mayor	Diploma
05	2007	Escuela de Inteligencia	Curso Superior de Inteligencia	Diploma

5. ESTUDIOS DE NIVEL UNIVERSITARIO

Nº	Año	Universidad y Periodo	Bachiller - Licenciado
01	1983	Escuela Militar 1983-1986	Bachiller en Ciencias Militares
02	2007	Univ. Alas Peruanas 2007-2012	Bachiller en Educación
03	2014	Univ. Alas Peruanas 2013-2014	Licenciado en Educación

6. ESTUDIOS DE POSTGRADO UNIVERSITARIO

Nº	Año	Universidad y Periodo	Bachiller - Licenciado
01	2022	Univ. Nacional Enrique Guzmán y Valle	Diplomado en gestión del riesgo y prevención de desastres

7. ESTUDIOS DE ESPECIALIZACIÓN

N°	Año	Universidad y Periodo	Bachiller - Licenciado
01	2025	Instituto peruano de Gobierno	Prog Esp Gestión Publica
02	2025	Instituto peruano de Gobierno	Prog Esp Derecho Administrativo
03	2025	OMDEC - Perú	Curso de Seguridad integral

8. ESTUDIOS EN EL EXTRANJERO

N°	Año	País	Institución Educativa	Grado/Titulo/ Diploma/Certificado



Firma : _____
 Post firma : Crl Art ® JULIO CHIRA VILLANUEVA