Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

Participación de las fuerzas armadas en la gestión del riesgo de desastres. Estudio de caso: Perú, fenómeno El Niño 2023 – 2024

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

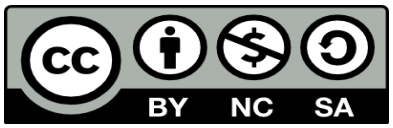
Thomas Alonso André TTITO COCHACHI

ASESOR

Mg. Michael Iván MENDIETA PÉREZ

Lima, Perú

2025



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Ttito, T. (2025). *Participación de las fuerzas armadas en la gestión del riesgo de desastres. Estudio de caso: Perú, fenómeno El Niño 2023 – 2024*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor 1	
Nombres y apellidos	Thomas Alonso André Ttito Cochachi
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	72878699
URL de ORCID	No aplica
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Michael Iván Mendieta Pérez
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06802088
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-1952-9014
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Juan Antonio Bazán Chávez
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08687355
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Jorge Antonio Rios Velarde
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09155760
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Liliana Milagros Palacios Falcon
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	45454257
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.3.3. Realidad Nacional
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordenadas geográficas: Latitud: -12.05819215 Longitud: -77.0189181894387
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Marzo 2025 – noviembre 2025
URL de disciplinas OCDE	Ciencia política https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE EXAMEN ORAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TITULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA CON SUSTENTACIÓN DE TESIS

022

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTE: Abg. JUAN ANTONIO BAZÁN CHÁVEZ
2.- Mg. JORGE ANTONIO RÍOS VELARDE
3.- Mg. LILIANA MILAGROS PALACIOS FALCON
4.- Mg. MICHAEL IVÁN MENDIETA PÉREZ (Asesor)

El bachiller postulante al Título Profesional de Licenciado, don:

THOMAS ALONSO ANDRÉ TTITO COCHACHI

Procedió la sustentación de sus Tesis titulado:

PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. ESTUDIO DE CASO: PERÚ, FENÓMENO EL NIÑO 2023 – 2024.

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato: Aprobado por unanimidad, Nota 18, Mención honrosa

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los DIECISEIS días del mes de DICIEMBRE del año 2025

Presidente del Jurado
Abg. JUAN ANTONIO BAZÁN CHÁVEZ

Mg. JORGE ANTONIO RÍOS VELARDE

Mg. LILIANA MILAGROS PALACIOS FALCON

Mg. MICHAEL IVÁN MENDIETA PÉREZ
(Asesor)

Av. Venezuela S/N
Pabellón de Derecho – Ciudad Universitaria
Lima 1 - Perú

Teléfono : 452 – 0550 / 452 – 7939
Telefax : 452 – 0279 / 452 – 7940
E-mail : decanoder@unmsm.edu.pe

Escaneado con CamScanner

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Michael Iván Mendieta Pérez en mi condición de asesor acreditado con el dictamen Nº 988-2025-EPCP-FDCP de la tesis cuyo título es **PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. ESTUDIO DE CASO: PERÚ, FENÓMENO EL NIÑO 2023 – 2024** presentado por el bachiller Thomas Alonso André Ttito Cochachi para optar el título de Licenciado en Ciencia Política, CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el 16% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional.**

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del título de Licenciado en Ciencia Política.

Lima, 23 de noviembre de 2025

Firma del Asesor

Nombres y Apellidos del asesor: Michael Iván Mendieta Pérez

DNI: 06802088

* Según corresponda: bachiller, magíster, doctor; título profesional o título de segunda especialidad

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo analizar la participación de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) del Perú en la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) durante el fenómeno El Niño 2023-2024 (FEN 2023-2024), con un enfoque particular en su rol dentro de la gestión reactiva, es decir, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. Desde una perspectiva politológica, se examina el nivel de articulación entre las FF. AA. y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), identificando las principales acciones ejecutadas, así como las limitaciones normativas, institucionales y operativas que obstaculizan su participación integral en los procesos de gestión prospectiva y correctiva, tales como la reducción del riesgo y la reconstrucción. El estudio se enmarca en un enfoque cualitativo, con un diseño flexible y una metodología de estudio de caso; emplea técnicas como entrevistas semiestructuradas, análisis documental y revisión normativa. Los resultados evidencian la necesidad de institucionalizar de manera más sólida y sostenida el papel de las FF. AA. en todos los componentes de la GRD. En este contexto, para concluir, se proponen recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de la gobernanza del riesgo y a una mayor coordinación interinstitucional, que permitan mejorar la capacidad de respuesta del Estado y aumentar la resiliencia de las poblaciones vulnerables.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, Gestión del Riesgo de Desastres, riesgo, fenómeno El Niño, gobernanza.

Abstract

This research analyzes the participation of the Peruvian Armed Forces (FF. AA.) in Disaster Risk Management (DRM) during the 2023-2024 El Niño phenomenon (FEN 2023–2024), with particular attention to their role in the reactive management phase—that is, in preparedness, response, and rehabilitation processes. From a political science perspective, the study examines the degree of coordination between the FF. AA. and the National Disaster Risk Management System (Sinagerd), identifying key actions carried out as well as the normative, institutional, and operational limitations that hinder full involvement in prospective and corrective management processes, such as risk reduction and reconstruction. The research follows a qualitative approach, employing a flexible design and a case study methodology that integrates semi-structured interviews, documentary analysis, and regulatory review. The findings highlight the need to further institutionalize and sustain the role of the FF. AA. across all DRM processes. In this context, the study proposes recommendations aimed at strengthening risk governance and enhancing inter-institutional coordination to improve the State's response capacity and increase the resilience of vulnerable populations.

Keywords: Armed Forces, disaster risk management, El Niño phenomenon, governance, public policies.

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE EXAMEN ORAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TITULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA CON SUSTENTACIÓN DE TESIS

022

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTE: Abg. JUAN ANTONIO BAZÁN CHÁVEZ
2.- Mg. JORGE ANTONIO RÍOS VELARDE
3.- Mg. LILIANA MILAGROS PALACIOS FALCON
4.- Mg. MICHAEL IVÁN MENDIETA PÉREZ (Asesor)

El bachiller postulante al Título Profesional de Licenciado, don:

THOMAS ALONSO ANDRÉ TTITO COCHACHI

Procedió la sustentación de sus Tesis titulado:

PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. ESTUDIO DE CASO: PERÚ, FENÓMENO EL NIÑO 2023 – 2024.

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato: Aprobado por unanimidad, Nota 18, Mención honrosa

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los DIECISEIS días del mes de DICIEMBRE del año 2025

Presidente del Jurado
Abg. JUAN ANTONIO BAZÁN CHÁVEZ

Mg. JORGE ANTONIO RÍOS VELARDE

Mg. LILIANA MILAGROS PALACIOS FALCON

Mg. MICHAEL IVÁN MENDIETA PÉREZ
(Asesor)

Av. Venezuela S/N
Pabellón de Derecho – Ciudad Universitaria
Lima 1 - Perú

Teléfono : 452 – 0550 / 452 – 7939
Telefax : 452 – 0279 / 452 – 7940
E-mail : decanoder@unmsm.edu.pe

Escaneado con CamScanner

A mis padres y hermana, por supuesto.

Y al personal de tropa, cuya participación en la GRD, aunque anónima, desbordada y frecuentemente no reconocida, constituye un pilar fundamental en el sostenimiento de la defensa nacional.

Agradecimientos

A todos quienes me acompañaron durante la etapa de pregrado, a mi asesor de tesis, a Joss y a los amigos que la GRD me permitió conocer —en especial, a Antonio Artola, "*el Jefe*"—. Asimismo, a mis compañeros de la Dirección de Movilización del Ministerio de Defensa: Crl EP Carlos Jara, T2 MGP Clarisa Vásquez, Crl EP Rommel Belloso, Tte Crl EP Rubén Fuentes, Crl EP Luis Jiménez, T3 MGP Haydee Carhuamaca y a mi *wayki*, Tte Crl EP (r) Yuri Oliart, cuyo apoyo y camaradería fueron fundamentales en este proceso.

"[…] *dizen que de la parte del septentrión vino un hombre que no tenía huesso ni coyuntura y que quando caminava acortava o alargava el camino a su voluntad, y levantava y abrazava las sierras, y que éste crió los indios que en aquel entonces avía, y que por enojo que le hizieron los indios de los llanos, les convirtió toda la tierra en arenales y mandó que no lloviese allí, más de que les embió los rios, con cuya agua y riego se sustentassen. Este dezían que se llamava Con, y que era hijo del Sol y de la Luna, y lo tenían y adoravan por Dios y mantenía con yerbas y frutas silvestres las gentes que crió hasta que de la parte del mediodia vino otro hombre más poderoso que se llamava Pachacamac, que quiere dezir criador, que también era hijo del Sol y de la Luna y que con su venida desapareció Con".*

Zárate, 1555, como se citó en Rostworowski, 2002

Índice

I. Introducción 5

I.1 Introducción 5

I.2. Descripción de la Realidad Problemática 6

I.3. Definición del Problema 6

I.4. Objetivo 7

I.5. Justificación e Importancia de la Investigación 8

I.6. Limitaciones de la Investigación 9

II. Revisión de la Literatura 10

II.1. Marco Teórico 10

II.2. Antecedentes del Estudio 35

II.3. Bases Teóricas 39

II.4. Definición de Categorías de Análisis 41

III. Hipótesis y Variables 43

III.1. Supuestos Hipotéticos 43

III.2. Sistemas y Categorías de Análisis 44

IV. Materiales y Métodos 45

IV.1. Enfoque de la Investigación 45

IV.2. Tipo de Investigación 45

IV.3. Diseño de Investigación 45

IV.4. Credibilidad de la Investigación 45

IV.5. Sujetos de Estudio 46

IV.6 Procedimientos, Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información 46

IV.7 Análisis de Datos 47

V. Resultados 47

V.1. Presentación y Análisis de los Resultados 47

VI. Discusión 76

VII. Conclusiones y Recomendaciones 81

Bibliografía 87

Anexo 1 93

Anexo 2 95

I. Introducción

I.1 Introducción

El Perú, por su ubicación geográfica, es uno de los países más expuestos a amenazas de origen natural en América Latina, situación que ha evidenciado su vulnerabilidad estructural ante fenómenos como el de El Niño. Históricamente, este fenómeno climático, caracterizado por el calentamiento anómalo de las aguas del océano Pacífico ecuatorial, ha generado impactos devastadores en el país, tanto a nivel humano como material. Las regiones del norte —como Piura, Tumbes, Lambayeque y La Libertad— han sido epicentro de desastres producidos por fenómenos naturales recurrentemente, debido a su ubicación geográfica, condiciones socioeconómicas y debilidad institucional.

En este escenario, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) han cumplido un rol decisivo como entidad de primera respuesta[1], desplegando capacidades logísticas, apoyo humanitario y tareas de restablecimiento del orden. Sin embargo, dicha participación ha estado tradicionalmente limitada al componente reactivo de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), es decir, a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, sin integrarse plenamente ni de forma sostenida en los componentes prospectivo y correctivo.

La presente tesis analiza el papel que desempeñaron las FF. AA. durante el Fenómeno El Niño 2023-2024 (FEN 2023-2024), explorando no solo sus acciones operativas inmediatas, sino también el marco normativo, institucional y político que condiciona su participación dentro del Sinagerd. Asimismo, se plantea identificar el potencial de las FF. AA. como actor estratégico en todo el ciclo de la GRD, dentro de un enfoque politológico que permita vincularla con la gobernabilidad, la articulación interinstitucional y la legitimidad del Estado.

En este marco, el estudio se inserta en una línea de investigación aplicada, cualitativa y de estudio de caso, que busca no solo describir y analizar una situación en particular, sino también proponer lineamientos de política pública que fortalezcan

[1] "Las entidades de primera respuesta son organizaciones especializadas para intervenir en casos de emergencias o desastres, que desarrollan acciones inmediatas necesarias en las zonas afectadas, en coordinación con la autoridad competente en los respectivos niveles de gobierno, según lo establecido en la Ley, el presente reglamento y los protocolos correspondientes" (Ley 29664/2011, Artículo 46).

la gobernanza[2] del riesgo y la resiliencia del Estado ante futuros eventos adversos.

I.2. Descripción de la Realidad Problemática

Entre julio de 2023 y marzo de 2024, el Perú atravesó nuevamente el fenómeno El Niño, con especial intensidad en las regiones de Tumbes, Piura y Lambayeque. Las consecuencias incluyeron desbordes de ríos, destrucción de infraestructura, interrupciones en los servicios básicos y afectación directa a miles de familias. Como en anteriores eventos, las FF. AA. jugaron un rol preponderante en la respuesta inmediata. Sin embargo, su intervención fue, una vez más, de carácter reactivo.

A pesar de que el reglamento de la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), reconoce la participación de las FF. AA.[3] —únicamente como entidad de primera respuesta—, no existe una integración estructurada ni una planificación sistemática que permita aprovechar su capacidad logística, organizacional y territorial en todos los procesos de la GRD. Esto genera falta de continuidad en las intervenciones, debilidad en la prevención y reducción del riesgo, y escasa sostenibilidad en las tareas de reconstrucción.

I.3. Definición del Problema

La participación de las FF. AA. en la GRD ha estado históricamente orientada a la gestión reactiva de la GRD, lo que limita su involucramiento en los componentes prospectivo y correctivo. Esta realidad se evidenció nuevamente durante el FEN 2023-2024, en el que, pese a su intervención oportuna y decisiva en la atención de la emergencia, las FF. AA. actuaron de manera aislada respecto a las demás entidades del Sinagerd, sin una estrategia institucional que permita su participación plena en los procesos de la GRD.

Este patrón de actuación reactiva pone en evidencia vacíos normativos, barreras institucionales y una débil articulación intersectorial, que impiden aprovechar de manera planificada y sostenida las capacidades operativas, logísticas y territoriales

[2]Con gobernanza se hace referencia al conjunto de mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los actores públicos y privados articulan sus intereses, gestionan recursos y ejercen autoridad para resolver problemas colectivos. Abarca más que el gobierno, ya que involucra múltiples niveles de actores —Estado, sociedad civil y sector privado— en redes de coordinación, cooperación y negociación (Pierre y Peters, 2000).

[3]En cuanto a las entidades públicas involucradas, además de las FF. AA., se incluye a la Policía Nacional del Perú (Ley 29664/2011, Artículo 17).

de las FF. AA. en la GRD. La ausencia de lineamientos claros y mecanismos de coordinación permanentes limita la posibilidad de que las FF. AA. contribuyan efectivamente al fortalecimiento de la resiliencia estatal y a la reducción de la vulnerabilidad[4] de las poblaciones expuestas.

En este contexto, se plantea la siguiente pregunta general de investigación:

- ¿Cuál ha sido el rol de las FF. AA. en la GRD durante el FEN 2023-2024 y qué potencial tienen para participar en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD?

I.3.1. Problemas Secundarios

Con el fin de responder la pregunta general previamente señalada, se presentan a continuación, las preguntas específicas:

- ¿Cómo se desarrolló la coordinación entre las FF. AA. y los organismos del Sinagerd durante la emergencia del FEN 2023-2024?
- ¿Cuáles fueron las principales acciones operativas y logísticas desplegadas por las FF. AA. durante el FEN 2023-2024?
- ¿Cuáles son los principales desafíos para institucionalizar el rol de las FF. AA. en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD?

I.4. Objetivo

- Analizar la participación de las FF. AA. del Perú en la GRD durante el FEN 2023-2024, identificando su potencial participación en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD, con el propósito de aportar a la comprensión y fortalecimiento de su institucionalización dentro del Sinagerd.

I.4.1. Objetivos Específicos

- Analizar la coordinación interinstitucional entre las FF. AA. y los organismos que conforman el Sinagerd durante la respuesta al FEN 2023-

[4]"Susceptibilidad de la población, la estructura física o las actividades socioeconómicas de sufrir daños por acción de un peligro o amenaza" (Ley 29664/2011, Artículo 2.20).

2024.

- Identificar y describir las principales acciones operativas, logísticas y de asistencia humanitaria desarrolladas por las FF. AA. durante la emergencia.
- Identificar y analizar las limitaciones normativas, institucionales y operativas que restringieron la participación de las FF. AA. durante el FEN 2023-2024, con el fin de comprender los desafíos que enfrentan para consolidar su rol en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD.

I.5. Justificación e Importancia de la Investigación

La presente investigación se justifica por la necesidad de repensar el rol de las FF. AA. en el marco de la GRD en el Perú, especialmente, a la luz de la experiencia reciente del FEN 2023-2024. Y es que, aunque las FF. AA. han demostrado ser actores clave durante la fase reactiva —en particular, en los procesos de preparación y respuesta—, su intervención sigue siendo predominantemente puntual y desconectada de una participación estructurada, planificada y sostenida en los procesos de reducción del riesgo y de reconstrucción.

Desde una perspectiva politológica, esta problemática no es únicamente operativa o técnica, sino profundamente política e institucional. Los fenómenos naturales revelan la capacidad —o incapacidad— del Estado para garantizar protección, gobernanza y resiliencia frente a situaciones de emergencia. En este contexto, las FF. AA., como instituciones del Estado, con capacidades logísticas, organizativas y territoriales, deben ser comprendidas también como actores estratégicos en la construcción de políticas públicas de la GRD.

Además, el estudio responde a una necesidad normativa y de política pública: el Sinagerd, pese a establecer una estructura de gestión integral del riesgo, no ha logrado consolidar mecanismos eficaces para incluir a las FF. AA. en los componentes prospectivo y correctivo del sistema. Esta falta de integración limita el aprovechamiento de recursos estratégicos en contextos donde la debilidad institucional y la fragmentación de competencias son persistentes.

En términos prácticos, los resultados de esta investigación aportarán evidencia para mejorar la coordinación interinstitucional, fortalecer la gobernanza del riesgo y promover reformas que institucionalicen de manera sostenida la participación de las FF. AA. en todo el ciclo de la GRD. Asimismo, servirá como insumo para el diseño de políticas públicas más integrales y articuladas, lo que contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población y a aumentar la eficiencia del Estado ante desastres.

Desde el punto de vista académico, el estudio contribuye al desarrollo de la ciencia política aplicada a temas de seguridad, defensa nacional y políticas públicas, áreas aún incipientemente abordadas en el ámbito universitario peruano. El análisis de la relación entre las FF. AA. y la GRD en materia de gobernabilidad y articulación institucional aporta al fortalecimiento del conocimiento politológico sobre los desafíos del Estado contemporáneo frente a fenómenos complejos y recurrentes como El Niño.

I.6. Limitaciones de la Investigación

Como toda investigación social, el presente estudio enfrenta una serie de limitaciones que es necesario reconocer explícitamente para delimitar su alcance analítico y evitar generalizaciones inapropiadas.

I.6.1. Limitación Temporal

La investigación se circunscribe al periodo comprendido entre julio de 2023 y marzo de 2024, correspondiente a la manifestación más intensa del fenómeno El Niño. Aunque se incorporan referencias históricas a eventos previos (1982-1983, 1997-1998 y 2017), el énfasis principal está centrado en el análisis de la participación de las FF. AA. durante el más reciente evento. Esto implica que los hallazgos están vinculados a un contexto específico y no necesariamente son extrapolables a otros escenarios producidos por otros fenómenos naturales.

I.6.2. Limitación Espacial

El estudio se focaliza en las regiones más afectadas del norte del país: Tumbes, Piura y Lambayeque. Si bien es cierto que estas zonas representan casos representativos históricamente, por su vulnerabilidad estructural y la magnitud del impacto sufrido, la investigación no abarca de manera detallada las dinámicas en otras regiones del país, donde la articulación con las FF. AA. podría haber seguido

dinámicas distintas.

I.6.3. Limitación Metodológica

El enfoque cualitativo y el diseño flexible de estudio de caso priorizan la profundidad del análisis sobre la amplitud de la muestra. Por tanto, las técnicas empleadas —entrevistas semiestructuradas, análisis documental y revisión normativa— se orientan a comprender fenómenos complejos desde la perspectiva de actores clave, pero no permiten establecer relaciones causales de tipo estadístico ni pretenden representar cuantitativamente a toda la población o instituciones involucradas.

I.6.4. Limitación de Acceso a la Información

Dada la naturaleza institucional y, en ocasiones, confidencial de la información relacionada con la operatividad de las FF. AA., algunas veces hay restricciones en el acceso a ciertos documentos oficiales y la disponibilidad de algunos informantes clave es limitada. Esta situación puede influir en la profundidad del análisis en determinados aspectos tácticos o estratégicos de la participación militar.

II. Revisión de la Literatura

II.1. Marco Teórico

II.1.1. Las Fuerzas Armadas del Perú

En el ordenamiento jurídico peruano, la Constitución Política define la naturaleza y finalidad de las FF. AA. El Artículo 165 establece que las Fuerzas Armadas del Perú —compuestas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea— tienen “como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República”; además, “asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución”. Esto las consagra como institución destinada principalmente a la defensa nacional frente a amenazas externas y, subsidiariamente, al restablecimiento del orden interno en situaciones extraordinarias. Adicionalmente, el Artículo 171 de la misma Constitución dispone que las FF. AA. **“**participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa

civil de acuerdo a ley**”**. Con *defensa civil* se alude a la protección de la población y la asistencia en situaciones de desastre, lo que vincula constitucionalmente a las FF. AA. con la GRD.

Desde la ciencia política, las FF. AA. se conceptualizan como una institución del Estado encargada primordialmente de la defensa de la soberanía y el mantenimiento de la seguridad frente a amenazas mayores, pero cuyo papel puede expandirse hacia tareas no tradicionales, como la ayuda en desastres. En otras palabras, las FF. AA. representan el instrumento legítimo que garantiza la supervivencia del Estado, su integridad territorial y la protección de sus ciudadanos, en concordancia con las funciones que les atribuye el marco legal nacional; no obstante, la literatura académica reconoce que las FF. AA. han adoptado **“**nuevos roles**”** en el siglo XXI, entre ellos, su participación en la gestión de riesgos y respuesta a desastres naturales (Novak, 2024; Diamint, 2022). De hecho, se ha señalado que, prácticamente, en todos los países, las fuerzas militares **“**son parte del sistema de respuesta a las emergencias o de gestión del riesgo de desastres”, aunque con variaciones según cada contexto nacional. En el caso peruano y latinoamericano, varios estudios subrayan el carácter multifuncional o multipropósito que han asumido las FF. AA. al involucrarse en tareas de apoyo civil, como operaciones humanitarias y de rescate ante desastres (Diamint, 2022; Martínez, 2022).

Este enfoque doctrinario coincide con el marco legal: las FF. AA., además de asumir su misión clásica de defensa, son concebidas como un actor clave en la GRD frente a emergencias, al aportar sus capacidades logísticas, organizativas y de personal en todos los componentes, siempre bajo conducción de las autoridades civiles competentes.

En suma, tanto en el plano legal como en el académico, las FF. AA. del Perú se definen como una institución cuya tarea esencial es la defensa nacional, pero este rol se extiende doctrinaria y normativamente al apoyo activo en la GRD, en resguardo de la población y en coordinación con el Sinagerd.

II.1.2. Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

La Gestión del Riesgo de Desastres es comprendida como un proceso continuo y sistémico; su objetivo es prevenir, reducir y controlar los factores de riesgo

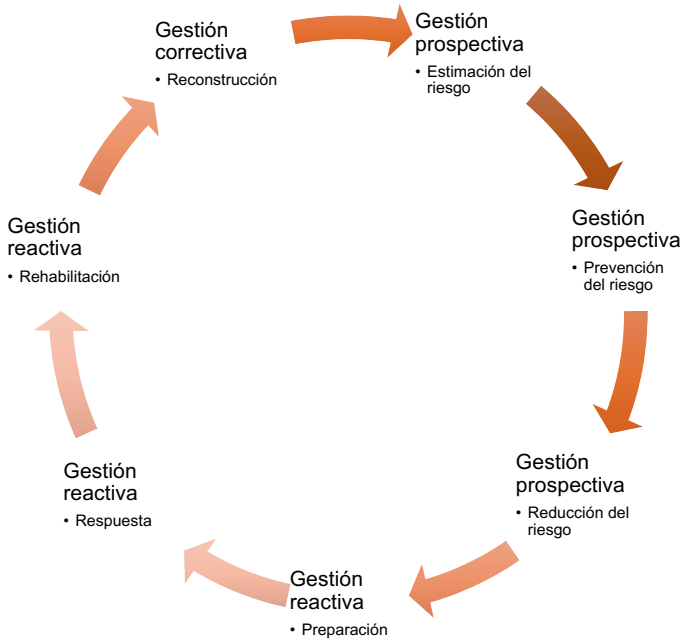
que derivan de amenazas naturales o antrópicas. En el Perú, la GRD se ha consolidado como una política pública multisectorial, articulada y descentralizada, especialmente, a partir de la promulgación de la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), de 19 de febrero de 2011. Esta ley establece el marco normativo que estructura la GRD en el Perú y dispone de un modelo basado en tres componentes:

- gestión prospectiva, orientada a evitar la construcción de nuevos riesgos;
- gestión correctiva, dirigida a reducir riesgos existentes, y
- gestión reactiva, vinculada a la preparación y atención de desastres.

Estos se desarrollan mediante siete procesos interrelacionados: estimación del riesgo, prevención del riesgo, reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción; que son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y empresas públicas de todos los niveles de gobierno, así como para el sector privado y la ciudadanía en general (Ley 29664/2011).

Figura 1

Componentes de la GRD



Nota. El gráfico representa la relación de los componentes de la GRD con sus respectivos procesos, dentro del ciclo de la GRD.

Asimismo, la citada ley define al Sinagerd como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, el cual tiene la finalidad de identificar los riesgos asociados a peligros, además de priorizar la prevención para evitar la generación de nuevos riesgos y reducir o minimizar sus efectos; también está encargado de la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia o desastre, mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la GRD (Ley 29664/2011).

Luego, con respecto a su composición, se identifican las siguientes instancias:

- la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual asume la función de ente rector;
- el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres;
- el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred);

- el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci);
- los gobiernos regionales y los gobiernos locales;
- el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan);
- las entidades públicas, las FF. AA., la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.

Ahora bien, este enfoque nacional se alinea con los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de GRD. Entre ellos, destacan los señalados a continuación:

Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 **(Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2005).** Fue el primer acuerdo global en materia de reducción del riesgo de desastres. Adoptado durante la Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres realizada en Kobe, Hyogo (Japón), en enero de 2005, representó el primer esfuerzo global sistemático para orientar las políticas públicas hacia la reducción del riesgo de desastres. Su título oficial fue *Marco de Acción de Hyogo* 2005-2015: *aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.* Este documento fue impulsado como respuesta al impacto devastador de desastres como el terremoto y tsunami del océano Índico en 2004, y se consolidó como un acuerdo político clave en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR).

El *Marco de Acción de Hyogo* planteó las siguientes cinco prioridades estratégicas de acción:

- Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local, con una base institucional sólida para su aplicación.
- Identificar, analizar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar la alerta temprana.
- Usar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia en todos los niveles.
- Reducir los factores de riesgo subyacentes, especialmente, los vinculados

a la degradación ambiental, la pobreza, el uso inadecuado del suelo y la falta de planificación urbana.

- Fortalecer la preparación para una respuesta eficaz ante los desastres, a todos los niveles institucionales y comunitarios.

Este marco de acción tuvo una influencia directa en la configuración de políticas públicas en América Latina, pues promovió la transición de modelos reactivos a modelos preventivos. En el caso peruano, este influjo fue determinante para la creación del Sinagerd en 2011, como un sistema transversal e intergubernamental.

***Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)* (ONU, 2015).** Fue adoptado durante la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, realizada en Sendai (Japón), en marzo de 2015. Este instrumento sucedió al *Marco de Acción de Hyogo* y amplió significativamente la visión y el alcance de la política internacional sobre la gestión del riesgo de desastres, al integrar enfoques de desarrollo sostenible, derechos humanos y gobernanza del riesgo.

El objetivo principal del *Marco de Sendai* es **"**prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres, reducir los existentes y fortalecer la resiliencia mediante la gestión del riesgo de desastres en todos los niveles" (ONU, 2015, p. 12). A diferencia de su antecesor, este marco pone énfasis no solo en reducir pérdidas humanas y materiales, sino en transformar estructuralmente la forma en que los Estados y las sociedades gestionan el riesgo, bajo un enfoque multiactor y multisectorial.

> La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de

desastres y el desarrollo sostenible. (ONU, 2015)

Por su lado, el *Marco de Sendai* define cuatro prioridades de acción**:**

- Comprender el riesgo de desastres, incluyendo sus dimensiones de exposición, vulnerabilidad y amenazas.
- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres, fomentando instituciones, leyes, planes y mecanismos eficaces y coordinados.
- Invertir en la reducción del riesgo de desastres, mediante infraestructuras resilientes, tecnologías y planificación urbana sostenible.
- Mejorar la preparación para casos de desastre, asegurando una respuesta eficaz y una mejor recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Uno de los aportes fundamentales del *Marco de Sendai* es su concepto del riesgo como una construcción social y política, no como un evento natural inevitable. En consecuencia, promueve la integración del riesgo en todas las políticas públicas —salud, educación, infraestructura, finanzas y defensa— e involucra activamente a una amplia gama de actores: los gobiernos subnacionales, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades locales, las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad.

A diferencia del *Marco de Hyogo*, el *Marco de Sendai* establece un sistema de seguimiento mucho más complejo, con indicadores globales alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a la Agenda 2030. Esta interconexión con otras agendas globales (respecto al cambio climático, el hábitat y el desarrollo sostenible) refleja su carácter estratégico, orientado a reducir las vulnerabilidades estructurales y no solo a mejorar la respuesta ante emergencias.

En el caso peruano, el *Marco de Sendai* ha influido directamente en la actualización de planes nacionales y lineamientos del Sinagerd, y en la incorporación del enfoque de gestión del riesgo en políticas de inversión pública, planificación territorial y fortalecimiento de capacidades; no obstante, persisten desafíos vinculados a la articulación intergubernamental y la integración sostenida del Sector Defensa como actor estratégico, más allá del componente reactivo.

Avances Normativos en el Perú. A partir de estos compromisos, el Perú ha desarrollado una base legal e institucional cada vez más elaborada. Además de la Ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), destacan las siguientes normas:

Decreto Supremo 048-2011-PCM. Aprueba el Reglamento del Sinagerd, especificando competencias de los sectores, entre ellos el Ministerio de Defensa (Mindef).

Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 (2021). Contiene los objetivos prioritarios, lineamientos y servicios para abordar como problema público la "alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres en el territorio".

Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Planagerd) 2022-2030. Establece objetivos estratégicos e indicadores de desempeño para las entidades del Estado, incluyendo la participación de las FF. AA.

Planes específicos y planes subsidiarios. Son instrumentos de planificación detallados que complementan el Planagerd; de carácter sectorial, se enfocan en los procesos de la GRD y en amenazas particulares. Para el caso del Sector Defensa, es el Mindef el encargado de su elaboración.

Además, específicamente, en cuanto a las FF. AA. se pueden mencionar la siguiente:

Directiva 035-15/CCFFAA/D-1/GRD, Directiva para el Planeamiento Estratégico de las FF. AA. en los Procesos de Preparación y Respuesta de la GRD. Fue formulada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) (2015)*.* Norman los procedimientos de intervención en emergencias por parte de las FF. AA., aunque con enfoque predominantemente operativo y logístico. Tiene el carácter de secreto[5].

[5]Se le concede el carácter de secreto a la Directiva 008-2011-MINDEF/SG-UAIP, "Procedimientos para el acceso, clasificación, reclasificación, desclasificación, archivo y conservación de la información del sector Defensa".

Sin embargo, diversos informes institucionales —como los de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría— han señalado que la aplicación práctica de estos marcos se encuentra fragmentada, y que la articulación con el Sector Defensa es débil, sobre todo en las etapas de prevención y reconstrucción (Defensoría del Pueblo, 2022; Contraloría General de la República, 2023).

II.1.3. El riesgo como construcción social y política

Durante décadas, los fenómenos naturales fueron abordados como "desastres" naturales inevitables; sin embargo, a partir de los años ochenta, diversos estudios académicos comenzaron a reconsiderar esta idea. Desde enfoques interdisciplinarios —particularmente, desde las ciencias sociales y la ciencia política— , se ha sostenido que los desastres no son naturales, sino producto de condiciones estructurales de vulnerabilidad y decisiones políticas que los hacen posibles o amplifican sus efectos (Wisner et al., 2004).

En esta línea, autores como Lavell (1996) y Maskrey (1993) sostienen que el riesgo es una construcción social que refleja y reproduce desigualdades históricas. Las poblaciones que sufren desastres con mayor frecuencia no son las más cercanas a las amenazas, sino aquellas más expuestas por procesos de exclusión social, informalidad urbana, falta de planificación territorial y debilidad del Estado.

Esta perspectiva ha sido sintetizada por Wilches-Chaux (1993) en la afirmación "Los desastres no son naturales", la cual pone énfasis en que lo verdaderamente "desastroso" no es el fenómeno físico, sino la incapacidad del sistema político y social para anticiparse, responder y recuperarse. Desde esta mirada, el riesgo se produce y reproduce a través de decisiones o inacciones políticas, presupuestales y normativas.

Riesgo Estructural y Vulnerabilidad Política. La vulnerabilidad, entonces, no se reduce a una condición técnica, sino que está atravesada por factores como el nivel de ingresos, el acceso a servicios, la presencia del Estado, la calidad de las instituciones locales y la capacidad de gobernanza. Según Cannon (2000), esta vulnerabilidad tiene raíces políticas profundas y se expresa en la forma en que los Estados deciden —o dejan de decidir— sobre la protección de ciertos territorios y poblaciones.

En ese sentido, Wisner et al. (2004) proponen el modelo PAR (Presión-Avance-

Respuesta), el cual muestra cómo las presiones sociales (pobreza, desigualdad, mala gobernanza, etc.) se transforman en condiciones de riesgo y terminan materializándose en desastres. Este modelo permite comprender que los desastres son una consecuencia de decisiones políticas estructurales que no se abordan desde una perspectiva preventiva.

Tabla 1

Análisis de vulnerabilidad a movimientos en masa[6]

Fragilidad socioeconómica		**Exposición a zonas altamente susceptibles**				
Porcentaje de Pobreza Monetaria	Porcentaje de establecimientos de salud con mayor exposición	Viviendas expuestas	Instituciones educativas	Establecimientos de salud	Red vial (Km)	Superficie agrícola (Ha)
Menor a 10%	Menor a 10%	0	0	0	0	Menor a 1
10.1% a 20%	10.1% a 20%	1 a 100	1 a 2	1	0.1 a 5	1.1 a 10
20.1% a 30%	20.1% a 30%	1 a 250	3 a 10	2	5.1 a 20 1	10.1 a 30
30.1% a 50%	30.1% a 50%	251 a 1000	11 a 20	3 a 5	20.1 a 50	30.1 a 100
Mayor a 50%	Mayor a 50%	Mayor a 1000	Mayor a 20	Mayor a 5	Mayor a 50	Mayor a 100

Nota. Adaptado de *Matriz de ponderación para determinar el nivel de vulnerabilidad a movimientos en masa según distrito* (Cenepred, 2025).

[6]Los movimientos y las inundaciones en masa están vinculados a las fuertes precipitaciones o lluvias prolongadas.

Tabla 2

Análisis de vulnerabilidad a inundaciones

Fragilidad socioeconómica		**Exposición a zonas altamente susceptibles**				
Porcentaje de Pobreza Monetaria	Porcentaje de establecimientos de salud con mayor exposición	Viviendas expuestas	Instituciones educativas	Establecimientos de salud	Red vial (Km)	Superficie agrícola (Ha)
Menor a 10%	Menor a 10%	0	0	0	0	Menor a 1
10.1% a 20%	10.1% a 20%	1 a 50	1 a 2	1	0.1 a 2	1.1 a 5
20.1% a 30%	20.1% a 30%	51 a 200	3 a 10	2	2.1 a 10	5.1 a 10
30.1% a 50%	30.1% a 50%	251 a 1000	11 a 20	3 a 5	10.1 a 30	10.1 a 50
Mayor a 50%	Mayor a 50%	201 a 1000	Mayor a 20	Mayor a 5	Mayor a 30	Mayor a 50

Nota. Adaptado de *Matriz de ponderación para determinar el nivel de vulnerabilidad a movimientos en masa según distrito* (Cenepred, 2025).

Las Tablas 1 y 2 muestran cómo la fragilidad socioeconómica es directamente proporcional a la vulnerabilidad.

La Producción Política del Riesgo en América Latina. En América Latina, la construcción del riesgo está estrechamente relacionada con procesos de urbanización informal, corrupción, ausencia de planificación territorial y débiles sistemas de fiscalización. Por ejemplo, estudios de Hardoy et al. (2001) muestran cómo, en muchas ciudades de la región, el desarrollo urbano ocurre en zonas no habilitadas, cerca de ríos, quebradas o laderas, donde el riesgo es alto, pero el control estatal es bajo.

En el caso del Perú, esta situación es común y recurrente. Informes de la Defensoría del Pueblo (2022) y del Cenepred (2023) muestran que, pese a la existencia de mapas de riesgo y normativa de planificación, miles de familias siguen viviendo en zonas clasificadas como de alto riesgo no mitigable, principalmente, por inacción o permisividad de las autoridades locales y regionales.

Esto refleja lo que Oliver-Smith et al. (2017) denomina como la "politización del riesgo", es decir, la existencia de estructuras de poder que deciden —de forma directa o indirecta— quién queda protegido y quién queda expuesto. Por tanto, el análisis del riesgo no puede excluir la dimensión del poder y la responsabilidad pública.

Riesgo, Estado y Distribución Desigual de la Seguridad. Desde la ciencia política, el análisis del riesgo de desastres se conecta con el estudio de la capacidad estatal, la legitimidad institucional y la distribución desigual de la seguridad. Como señalan Tierney (2014) y Kapucu y Van Wart (2006), la forma en que el Estado actúa ante el riesgo es un indicador clave de su eficacia y legitimidad.

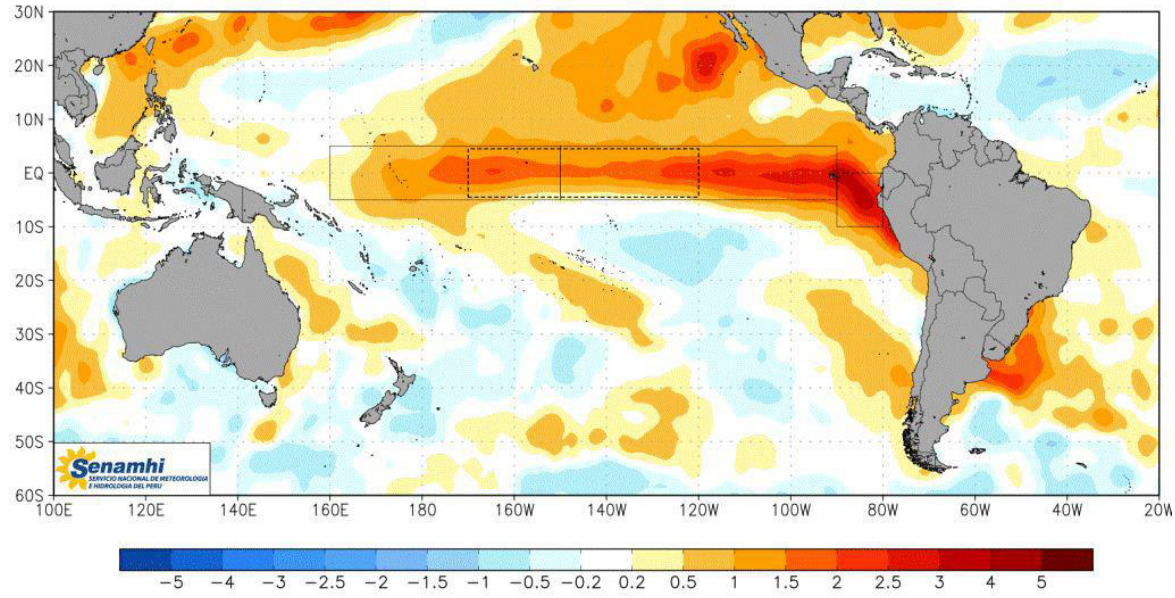
Por lo tanto, un Estado que deja sin respuesta a ciertas poblaciones, o que responde de manera improvisada, contribuye a generar "zonas de abandono" que erosionan la confianza ciudadana. En cambio, un Estado que anticipa el riesgo, articula a sus instituciones y planifica la intervención de actores, como las FF. AA., consolida su autoridad pública y fortalece la gobernabilidad democrática.

II.1.4. El Fenómeno El Niño y su Impacto en el Perú

El fenómeno El Niño es una manifestación climática de variabilidad interanual, caracterizada por el calentamiento anómalo de las aguas del océano Pacífico ecuatorial, que genera alteraciones atmosféricas y produce consecuencias significativas a nivel global. En el caso peruano, sus efectos son particularmente intensos en la costa norte, donde provoca lluvias torrenciales, inundaciones, deslizamientos y graves daños a la infraestructura, la economía y la vida humana (Takahashi y Martínez, 2019).

Figura 2

Anomalías en la temperatura del mar



Nota. Se observan los patrones de anomalía de temperatura superficial del mar (en °C) durante el fenómeno El Niño. Fuente: Senamhi.

Diversos estudios han documentado los impactos del fenómeno en el Perú. Según Lavado y Espinoza (2014), los eventos de El Niño de 1982-1983 y 1997-1998 fueron los más severos del siglo XX, pues ocasionaron pérdidas superiores al 6% del PBI y generaron colapsos en los sistemas de transporte, salud, vivienda y educación. Asimismo, El Niño Costero de 2017 afectó más de un millón de personas, lo que evidenció la vulnerabilidad persistente del país frente a estos eventos (Indeci, 2017).

El análisis bibliográfico resalta que El Niño no solo es un fenómeno climático, sino también un evento sociopolítico, dado que pone a prueba la capacidad de respuesta y coordinación del Estado peruano. Algunos autores plantean que la persistencia de la informalidad urbana, la débil planificación territorial y las limitaciones en la ejecución del presupuesto público incrementan los niveles de exposición y vulnerabilidad. En efecto, las zonas más afectadas suelen ser aquellas con menor presencia estatal sostenida, donde el impacto del fenómeno refleja profundas desigualdades estructurales.

Por otro lado, El Niño ha generado transformaciones en la arquitectura

institucional de la GRD en el país. La creación del Sinagerd fue una respuesta directa a las lecciones —no aprendidas— de El Niño de 1997-1998; no obstante, informes del Cenepred (2023) advierten que la implementación del sistema aún enfrenta barreras operativas y de articulación entre niveles de gobierno. En este contexto, la presencia de las FF. AA. se ha convertido en una constante durante las emergencias, tanto por su capacidad logística como por su legitimidad ante la ciudadanía.

La literatura científica coincide en que la recurrencia del fenómeno El Niño obliga a fortalecer las políticas de GRD en el Perú. El propio Cenepred (2023) asegura que la planificación del territorio y la prevención estructural han sido históricamente débiles, lo que obliga a optar por una respuesta reactiva en lugar de una gestión prospectiva. En este contexto, el fortalecimiento del Sinagerd y la incorporación de actores estratégicos —como las FF. AA.— son temas de creciente interés investigativo.

El estudio de El Niño requiere, por tanto, una mirada multidisciplinaria que considere sus dimensiones climáticas, sociales, institucionales y políticas; la GRD no solo debe responder a los impactos físicos, sino también a las causas estructurales de la vulnerabilidad social que el feómeno revela y amplifica.

Tabla 3

Impacto histórico del fenómeno El Niño en el Perú (1982-2024)

Evento El Niño	Características principales	Impactos registrados	Repercusiones políticas e institucionales
1982-1983 (extraordinario)	Calentamiento extremo del Pacífico oriental. Evento global.	>500 muertos, 1.27 millones de afectados, >200 000 viviendas dañadas. Colapso de puentes, carreteras, cultivos y servicios. Pérdidas económicas ≈ 11.6% del PBI (Senamhi, 2014; Cenepred, 2023).	Desnuda la falta de previsión del Estado. Surge por primera vez la necesidad de institucionalizar la gestión del riesgo.
1997-1998 (extraordinario)	Evento de mayor intensidad del siglo XX. Calentamiento de más de +3 °C en el Pacífico.	374 muertos, 591 000 damnificados, pérdidas superiores al 6% del PBI. Severos daños en infraestructura vial, agrícola, pesquera, educativa y sanitaria (Lavado y Espinoza, 2014).	Motivó la creación del Sinagerd en 2011 (Ley 29664). Dio pie al enfoque sistémico del GRD en el Perú (Cenepred, 2023).
2017 (Costero)	Calentamiento anómalo focalizado frente a la costa norte. No fue ENOS global.	162 muertos, ~1.5 millones de afectados, 280 000 viviendas colapsadas o inhabitables. Colapso en Piura, La Libertad, Áncash y Lima. Pérdidas por ~USD 3000 millones (Indeci, 2017).	Se creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC). Se evidenciaron deficiencias en la articulación intergubernamental y presupuestal.
2023–2024 (moderado a fuerte)	Evento declarado con impacto regional. Condiciones cálidas + lluvias intensas costeras (enero-marzo 2024).	Inundaciones en Piura, Tumbes, Lambayeque. Pérdidas en agricultura, salud y educación. +500 mil afectados. Desbordes de ríos, huaicos, daños en infraestructura crítica (Cenepred, 2024).	Reactivación del PMGRD 2025-2027. Participación activa de las FF. AA. y avances en vigilancia hidrometeorológica. Continúa el desafío de gobernanza territorial.

Nota: Esta tabla sintetiza los principales impactos históricos del FEN en el Perú. Se incluyen tanto daños materiales como respuestas institucionales asociadas. Elaboración propia a partir de Cenepred (2023), Indeci (2017), Senamhi (2014), Lavado y Espinoza (2014), y Takahashi y Martínez (2019).

II.1.5. Gobernanza del Riesgo y Articulación Interinstitucional

La gobernanza del riesgo de desastres implica una transición desde modelos jerárquicos y verticales de gestión hacia esquemas policéntricos, colaborativos y horizontales, como se detalla a continuación. Esta evolución responde al reconocimiento de que los desastres no pueden ser gestionados de forma efectiva solo por un nivel de gobierno o una entidad estatal, sino que requieren la participación articulada de múltiples actores: instituciones públicas, sociedad civil, sector privado, comunidades locales y, en muchos contextos, también las FF. AA.

Gobernanza del Riesgo: Del Gobierno al Cogobierno. El concepto de gobernanza, según Rhodes (1996), alude a la fragmentación del poder estatal y a la necesidad de construir mecanismos de coordinación entre actores que comparten responsabilidades en el proceso de toma de decisiones. En el campo de la GRD, esto se traduce en la necesidad de transición de un modelo de gobierno vertical a uno de cogobierno, donde los diferentes niveles del Estado —nacional, regional y local— colaboren en condiciones de claridad normativa y responsabilidad diferenciada.

En esta línea, Ostrom (2010) plantea la idea de gobernanza policéntrica, entendida como la coexistencia de múltiples centros de autoridad que actúan de forma autónoma pero coordinada en la gestión de un problema común. Esta perspectiva ha sido ampliamente aplicada al estudio de la GRD, especialmente, en contextos de alta fragmentación institucional, como sucede en el caso peruano.

Coordinación Interinstitucional: Un Reto Estructural en la GRD en el Perú. La creación del Sinagerd supuso un intento de formalizar esta gobernanza compartida; no obstante, diversos estudios han evidenciado que la articulación efectiva entre los actores del sistema es aún débil. Según la Defensoría del Pueblo (2022), persisten problemas estructurales:

- superposición de competencias entre niveles de gobierno;
- falta de lineamientos operativos claros;
- débil articulación entre sectores clave, como defensa, salud, educación y vivienda, y
- escasa institucionalización de las Plataformas de Defensa Civil de GRD a

nivel regional y local.

Estas debilidades se traducen en respuestas fragmentadas, demora en la toma de decisiones y uso ineficiente de los recursos públicos, especialmente, en situaciones de emergencia. Durante el FEN 2023-2024, por ejemplo, se observaron deficiencias en la coordinación entre las FF. AA., los gobiernos regionales y el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), lo que afectó la eficacia de las intervenciones (Contraloría General de la República, 2023).

Las FF. AA. en la Gobernanza del Riesgo. La incorporación de las FF. AA. a la GRD plantea un desafío particular: articular a una institución con lógica jerárquica, vertical y de respuesta inmediata dentro de un sistema civil, descentralizado y participativo. Esta inclusión debe realizarse bajo principios de subsidiariedad, especialización y coordinación, tal como lo proponen Kapucu y Van Wart (2006).

En primer lugar, la subsidiariedad implica que las FF. AA. deben intervenir cuando las capacidades civiles estén desbordadas, y no como primer recurso. En segundo lugar, la especialización exige que su participación esté guiada por estándares técnicos y protocolos institucionales. En tercer lugar, la coordinación demanda mecanismos claros de integración con los otros actores del Sinagerd, esto evita que se den acciones paralelas o desarticuladas.

Según Frederick (2020), la clave para una participación legítima y eficaz de las FF. AA. en la GRD reside en que sus funciones estén claramente delimitadas, institucionalizadas y supervisadas por instancias civiles. De lo contrario, se corre el riesgo de consolidar una militarización funcional de la política pública, donde se sustituye la debilidad institucional con presencia militar, sin fortalecer la gobernanza a largo plazo.

Lecciones de Experiencias Comparadas. En países como Chile, Colombia y México, se han desarrollado modelos más avanzados de integración de las FF. AA. a los sistemas de GRD, con base en una planificación conjunta, entrenamiento interinstitucional y participación en etapas preventivas. Se pueden observar estos ejemplos a continuación:

- En Chile, el Sistema Nacional de Protección Civil involucra a las FF. AA., no solo en la respuesta, sino en la preparación comunitaria y los simulacros nacionales

coordinados por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Onemi).

- En Colombia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) ha desarrollado convenios interinstitucionales con el Ejército para ejecutar obras de prevención en zonas rurales aisladas.

- En México, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) implementa el Plan DN-III-E, un protocolo militar estandarizado que articula su actuación con autoridades civiles en todas las fases del desastre.

Estas experiencias muestran que la inclusión de las FF. AA. no solo es posible, sino deseable, siempre que se base en principios de planificación, respeto institucional y coordinación técnica.

II.1.6. Participación de las FF. AA. en Fenómenos El Niño: Una Mirada Histórica

La intervención de las FF. AA. en la atención de desastres provocados por el fenómeno El Niño tiene un recuento histórico que remonta sus inicios a los eventos de los años ochenta. Esta participación se ha desarrollado desde respuestas operativas improvisadas hacia roles cada vez más organizados y estratégicos, aunque aún persisten desafíos de coordinación, planificación y sostenibilidad, como se expone en lo que sigue.

El Niño 1982-1983. En este caso, ante la ausencia de una institucionalidad en GRD, las FF. AA. fueron movilizadas como recurso inmediato del gobierno para brindar ayuda humanitaria, asegurar el orden público y apoyar en labores de rescate. Su participación fue improvisada y reactiva, ya que no existía una doctrina militar específica para la GRD ni mecanismos formales de coordinación con entidades civiles (Lavado y Espinoza, 2014). En este contexto, las FF. AA. se convirtieron en una suerte de “último recurso estatal” en territorios como Tumbes, Piura y Lambayeque, donde el colapso de puentes, vías y servicios fue casi total.

El Niño 1997-1998. Este evento representó un punto de inflexión para la política de respuesta ante desastres en el Perú. Las FF. AA. desempeñaron un papel fundamental en la evacuación de damnificados, instalación de puentes modulares, hospitales de campaña, transporte de ayuda humanitaria y mantenimiento del orden

interno. Su presencia fue clave en contextos donde la capacidad de respuesta de los gobiernos locales era prácticamente nula.

Este evento reveló la necesidad de institucionalizar la GRD en el Perú, lo que posteriormente resultó en la promulgación de la previamente mencionada Ley 29664, en 2011. Desde entonces, el Estado reconoce formalmente la participación de las FF. AA. como parte de la estructura de respuesta nacional ante emergencias, en el rol de entidad de primera respuesta (Indeci, 2017; Cenepred, 2023).

El Niño Costero 2017. Bajo el nuevo marco normativo del Sinagerd, las FF. AA. fueron requeridas en los primeros días de la emergencia, para apoyar en evacuaciones, entrega de ayuda, apertura de vías, instalación de puentes y seguridad en albergues temporales. Esta intervención estuvo alineada con los planes específicos nacionales y lineamientos definidos por el ente rector[7].

Sin embargo, a pesar del avance demostrado, se evidenciaron debilidades en la articulación intergubernamental y en la coordinación con los gobiernos regionales y locales, lo cual limitó el alcance preventivo y sostenido de su intervención. Las FF. AA., una vez más, se vieron forzadas a asumir roles de suplencia estatal frente a la debilidad del aparato civil (Indeci, 2017).

El Niño 2023-2024. Para este evento, la participación de las FF. AA. se vio fortalecida por su experiencia acumulada en intervenciones previas, el desarrollo progresivo de capacidades logísticas y la creciente demanda ciudadana por respuestas eficaces e inmediatas. En términos de planeamiento, en esta ocasión, el Sector Defensa contó con todos los planes sectoriales exigidos por la Ley 29664. Además, el ente rector diseñó e implementó el *Plan Multisectorial ante la Ocurrencia del Fenómeno El Niño 2023-2024* (Mindef, 2024)[8], el cual será analizado en profundidad más adelante en el presente estudio de caso.

[7]"La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) asume la función de ente rector del Sinagerd", (Ley 29664/2011, Artículo 9).
[8]Aprobado mediante Decreto Supremo 101-2023-PCM/2023.

Tabla 4

Planes específicos de GRD del Sector Defensa

Plan específico de GRD	Resolución y fecha de aprobación
Plan de Contingencia del Sector Defensa ante Lluvias Intensas	RM 0527-2020-DE/SG, del 23 de septiembre de 2020
Plan de Contingencia del Sector Defensa ante Sismo de Gran Magnitud seguido de Tsunami en la Costa Central del Perú	RM 0528-2020-DE/SG, del 23 de septiembre de 2020
Plan de Preparación del Sector Defensa	RM 0396-2021-DE/SG, del 27 de julio de 2021
Plan de Operaciones de Emergencia del Sector Defensa	RM 0391-2022-DE, del 18 de mayo de 2022
Plan de Contingencia Sectorial ante Bajas Temperaturas	RM 0414-2022-DE, del 23 de mayo de 2022
Plan de Continuidad Operativa del Ministerio de Defensa	RM 0415-2022-DE, del 23 de mayo de 2022
Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Defensa	RM 0707-2022-DE, del 27 de julio de 2022
Plan de Rehabilitación del Sector Defensa	No corresponde
Plan de Continuidad Operativa del Sector Defensa	No corresponde

Nota. Esta tabla se elaboró con base en fuentes documentales oficiales emitidas por el Mindef. Al cierre de la presente investigación, todos los documentos normativos se encuentran vigentes.

A pesar del avance registrado, informes recientes señalan que la inclusión de las FF. AA. en la planificación preventiva aún es insuficiente, y que su rol estratégico requiere ser formalizado con una visión integral y prospectiva (Contraloría General de la República, 2023). La falta de protocolos de articulación intersectorial y la escasa inversión en formación específica en GRD para el personal militar son limitaciones recurrentes que obstaculizan su desempeño eficaz y sostenible (Zevallos y Vera, 2023).

Esta breve revisión histórica demuestra que las FF. AA. se han convertido en un pilar *de facto* en la GRD en el Perú. Se afirma que su actuación no debe limitarse a la respuesta, sino orientarse hacia una integración sistemática, institucionalizada y compatible con la gobernanza democrática. Esto implica establecer criterios claros de participación, protocolos de coordinación con autoridades civiles y mecanismos de rendición de cuentas, de forma que su aporte sea complementario y no sustitutivo del aparato civil.

Tabla 5

Participación de las FF. AA. en eventos históricos del Fenómeno El Niño en el Perú (1982-2024)

Evento El Niño	Rol de las FF. AA.	Tipos de intervención	Observaciones clave
1982-1983 (**e**xtraordinario)	Emergente y no estructurado. Las FF. AA. fueron empleadas como brazo ejecutor del Ejecutivo sin planificación previa.	Transporte aéreo de ayuda, evacuación de damnificados, patrullaje en zonas saqueadas, apoyo en reconstrucción.	Participación reactiva y puntual. No existía un marco legal específico de GRD ni mecanismos formales de coordinación civil-militar. Despliegue intenso en Piura, Tumbes, La Libertad y Áncash.
1997-1998 (**e**xtraordinario)	Relevante y visible. Las FF. AA. asumieron funciones clave en zonas colapsadas.	Apoyo logístico, instalación de puentes y hospitales de campaña, transporte aéreo y fluvial, asistencia humanitaria directa, vigilancia de seguridad ciudadana.	El caos logístico y la debilidad de los gobiernos locales hicieron que las FF. AA. llenaran vacíos de autoridad. Este evento fue uno de los antecedentes directos para el diseño del Sinagerd. Aumentó su legitimidad pública.
2017 (**C**ostero)	Estructurada, pero con limitaciones. Intervención bajo marco del Sinagerd.	Acciones de primera respuesta, rescate, despliegue de maquinaria, transporte de víveres, vigilancia en albergues, seguridad en puntos críticos.	Las FF. AA. operaron en el marco de la "Declaratoria de Estado de Emergencia". Su rol fue altamente valorado por la población. Sin embargo, su participación se concentró en la fase reactiva. Limitada integración con gobiernos subnacionales y PCM.
2023-2024 (moderado/fuerte)	Consolidada e institucionalizada. Las FF. AA. participan activamente como parte del Sinagerd.	Implementación de planes sectoriales, conducción de acciones desde los Comandos Operaciones (CCOO)[9], apoyo	Participación en ejecución del *Plan Multisectorial ante la Ocurrencia del Fenómeno El Niño 2023-2024.* Mejora en el planeamiento y

[9]Los Comandos Operacionales son órganos de línea del Comando Conjunto, encargados del planeamiento, conducción, ejecución y supervisión de las operaciones y acciones militares conjuntas

	logístico intergubernamental, instalación de puentes, operación de helicópteros, asistencia a evacuados.	despliegue anticipado. Se reconoce su capacidad logística y legitimidad en zonas rurales. Persisten desafíos de articulación con gobiernos regionales y la gestión prospectiva y correctiva.

Nota: La tabla muestra la evolución del rol de las FF. AA. en la GRD vinculada al fenómeno El Niño; pasan de una participación improvisada en los años ochenta a un involucramiento más estructurado y normado desde el 2011, con la creación del Sinagerd. Se elaboró con base en fuentes oficiales del Indeci (2017), el Cenepred (2023), el Mindef (2024); Lavado y Espinoza (2014), y un análisis de la normativa vigente.

II.1.7. Las Fuerzas Armadas como Actores Estratégicos en la Gestión del Riesgo de Desastres

La GRD, concebida como un proceso integral que abarca estimación del riesgo, prevención del riesgo, reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción (PCM, 2011), requiere la participación articulada de diversos actores estatales. Entre ellos, las FF. AA. se han posicionado como una institución clave, especialmente, en contextos de desastres recurrentes y limitada capacidad civil; sin embargo, su intervención ha estado históricamente concentrada en el componente reactivo —es decir, que implican procesos de preparación y respuesta—, sin una integración sostenida en los componentes prospectivos y correctivos del sistema.

Riesgos de la Militarización Funcional del Riesgo. El uso frecuente de las FF. AA. para suplir vacíos institucionales ha dado lugar a una militarización funcional de la GRD, en la cual tareas civiles como la planificación territorial, la reducción del riesgo o la supervisión de obras recaen eventualmente en actores militares. Si bien esto ha permitido responder con eficacia en situaciones críticas, ha contribuido también a una desinstitucionalización progresiva de las entidades civiles,

en sus respectivos ámbitos geográficos, con participación de fuerzas del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, conforme a los planes y directivas del CCFFAA. (Decreto Legislativo 1136/2012, Artículo 5.6).

especialmente, a nivel local (Frederick, 2020; Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Esta situación plantea dilemas para la democracia y la gobernabilidad, ya que pone en tensión la primacía del mando civil, la rendición de cuentas y la sostenibilidad de las políticas públicas.

Hacia una Participación Integral y Sostenida en la GRD. La integración estratégica de las FF. AA. en el ciclo de la GRD requiere una serie de condiciones:

- claridad normativa sobre sus funciones en cada proceso de la GRD;
- planes y protocolos interinstitucionales para la coordinación con gobiernos subnacionales;
- inclusión en la planificación y ejecución de obras de reducción de riesgo, y
- participación en simulacros y actividades de preparación comunitaria.

Modelos como el Plan DN-III-E en México o los convenios de cooperación en Colombia entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ejército demuestran que es posible establecer roles bien definidos para las FF. AA. en todo el proceso de gestión del riesgo, sin comprometer la autoridad civil ni reproducir lógicas militaristas.

Nuevos Roles de las FF. AA. en Contextos de Seguridad Ampliada. El creciente involucramiento de las FF. AA. en la GRD responde también a una reconfiguración de su rol en los Estados contemporáneos. El paradigma de la seguridad humana ha ampliado las amenazas a las que debe responder el Estado —incluyendo desastres ocasionados por fenómenos naturales o acción humana, pandemias, colapso ambiental o conflictos internos— y, con ello, el papel de las fuerzas militares ha evolucionado hacia una lógica multifuncional (Kaldor, 2007; Uildriks, 2020).

En el Perú, las FF. AA. han sido convocadas para las siguientes funciones:

- intervenciones humanitarias durante emergencias sanitarias (covid-19);
- apoyo logístico en programas sociales en zonas rurales;

- participación en obras de rehabilitación tras desastres;
- búsqueda y rescate, y
- apoyo al orden interno (seguridad).

Este despliegue no solo evidencia su capacidad de respuesta, sino también la ausencia del Estado en muchas regiones, lo cual refuerza el rol simbólico y operativo de las FF. AA. como garantes visibles del Estado. Sin embargo, esta expansión funcional debe estar regulada, controlada y orientada al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

II.1.8. Riesgo, Estado y Legitimidad

La forma en que el Estado gestiona el riesgo de desastres no solo tiene implicancias operativas o técnicas, sino también políticas. Las capacidades institucionales para prevenir, reducir, responder y recuperarse de un desastre afectan directamente la legitimidad del Estado**,** entendida como la percepción de la ciudadanía sobre su efectividad, justicia y responsabilidad (Lipset, 1981). En este sentido, la GRD se convierte en una prueba de gobernabilidad.

El Estado Frente a la Amenaza: Capacidad Versus Presencia. Desde la Ciencia Política, el riesgo es una categoría de análisis que revela el grado de presencia y eficacia del Estado en un determinado territorio. Tal como plantea Migdal (1988)**,** la capacidad estatal no se mide solo por el número de leyes o instituciones formales, sino por su capacidad de "hacer sentir su presencia" en la vida cotidiana de los ciudadanos, en particular, en contextos de crisis.

Cuando el Estado no logra anticiparse a los desastres, proteger a la población o reconstruir adecuadamente, su legitimidad se deteriora. Esto es particularmente crítico en contextos de alta vulnerabilidad, donde la población ya percibe al Estado como ausente o negligente. En estos casos, los desastres no solo destruyen infraestructuras, sino también confianzas políticas e institucionales**.**

El Rol Simbólico de la Intervención Estatal. El accionar estatal en situaciones de desastre tiene una fuerte carga simbólica. Las acciones visibles, como la presencia de las FF. AA., la entrega de ayuda humanitaria o la instalación de albergues temporales, no solo buscan resolver problemas materiales, sino también

comunicar autoridad, control y solidaridad**.**

Según Tierney (2014)**,** los desastres ofrecen al Estado una oportunidad para reforzar su legitimidad, siempre que su respuesta sea oportuna, coherente y coordinada. Sin embargo, si la actuación es percibida como improvisada, parcial o corrupta, puede producir el efecto contrario: profundizar la desconfianza ciudadana, cuestionar la utilidad de las instituciones y reforzar narrativas de abandono estatal.

En el Perú, este dilema es evidente en la persistente desconfianza hacia las autoridades locales y regionales tras eventos como el terremoto de Pisco (2007) o El Niño Costero (2017), donde las promesas de reconstrucción fueron incumplidas o tardías (Defensoría del Pueblo, 2022).

Riesgo, Exclusión y Desigualdad Institucional. Los desastres también ponen en evidencia las desigualdades estructurales en la distribución del riesgo y en el acceso a la protección estatal. Las poblaciones más afectadas suelen ser aquellas con menos acceso a infraestructura básica, servicios públicos y representación política. Esto refuerza lo que Oliver-Smith (2009) denomina la “injusticia del desastre”, en la que los sectores más excluidos son también los más vulnerables.

Desde este enfoque, la GRD es también una política de redistribución de seguridad, que revela a quién protege el Estado, con qué prioridad y en qué condiciones. En consecuencia, el fortalecimiento de la GRD debe ir de la mano con políticas de inclusión territorial, equidad presupuestaria y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.

Las Fuerzas Armadas como Puentes de Legitimidad. En contextos donde la presencia del Estado es débil o cuestionada, las FF. AA. cumplen una función simbólica y operativa que puede reforzar la legitimidad institucional. Su capacidad de despliegue, como entidad de primera respuesta es de oficio y su reputación organizacional las convierten en actores estratégicos para representar al Estado ante poblaciones que, en muchos casos, no confían en sus autoridades nacionales y locales.

Este rol, sin embargo, debe ser asumido con cuidado. Como advierten Bruneau y Matei (2013)**,** si las FF. AA. se convierten en los únicos garantes del Estado en situaciones críticas, se corre el riesgo de crear una relación vertical, dependiente y

poco democrática con la población, basada en la excepcionalidad y no en el ejercicio regular de la ciudadanía.

Por ello, es necesario que la inclusión de las FF. AA. sea acompañada por el fortalecimiento del aparato civil, la rendición de cuentas, la transparencia en el uso de recursos y la participación comunitaria. Solo así podrá consolidarse una legitimidad estatal basada no en la imposición, sino en la eficacia, cercanía y justicia**.**

II.2. Antecedentes del Estudio

La participación de las FF. AA. en la GRD ha sido un fenómeno abordado por distintas disciplinas, pero con predominancia de perspectivas operativas y logísticas —concernientes a la capacidad de respuesta—. Desde la ciencia política, sin embargo, aún existen vacíos importantes en el análisis de la relación entre las FF. AA. (Sector Defensa), la gobernanza del riesgo, el control civil y la efectividad del Estado ante escenarios de emergencia o desastre. Este trabajo se presenta en un campo de investigación emergente en el Perú, y cada vez más necesario, que analiza la intervención militar en la GRD como un fenómeno político, institucional y estratégico.

II.2.1. Antecedentes Académicos en el Perú

Las investigaciones académicas específicamente dedicadas al caso peruano han identificado una intervención recurrente de las FF. AA. ante fenómenos naturales, pero con limitaciones normativas, institucionales y de sostenibilidad.

Benavides (2017), en su artículo sobre límites de la intervención militar en la GRD —“Desastres y respuesta estatal: límites de la intervención militar en la gestión del riesgo”—, sostiene que el uso de las FF. AA. ha sido clave para restablecer el orden y ejecutar acciones de emergencia; no obstante, subraya la carencia de mecanismos que permitan una articulación estable con los niveles subnacionales del Estado. Así, el autor denuncia una dependencia excesiva del aparato civil hacia el Sector Defensa, sobre todo, en contextos de ausencia estatal.

Asimismo, en su estudio “Lecciones de la participación militar en la GRD en el norte peruano”, Zevallos y Vera (2023) analizan la respuesta castrense durante El Niño 1997-1998. Esta investigación muestra que las FF. AA. actuaron como sustitutos

temporales del Estado local en la costa norte, al asumir competencias adicionales a su mandato original para atender la emergencia. Si bien estos autores resaltan la eficacia operativa de dicha intervención, evidencian la incapacidad de las instituciones civiles para liderar la etapa de reconstrucción, con lo que las FF.AA. quedan como actores principales, por la debilidad de las autoridades locales.

En el contexto de la pandemia, Pizarro (2021), en su artículo titulado "Participación de las fuerzas armadas del perú en la emergencia sanitaria nacional por la covid-19", refuerza este patrón de "emergencialización" del rol castrense. A través de un análisis cualitativo, concluyen que el Estado, en lugar de fortalecer capacidades civiles, recurrió a la excepcionalidad militar como solución frente a la crisis sanitaria. Esto reprodujo esquemas centralistas y verticales de respuesta, en los que las FF. AA. asumieron funciones protagónicas de control y logística interna, sin que paralelamente se desarrollaran instituciones civiles más resilientes.

En conjunto, estos antecedentes académicos coinciden en señalar un hecho crítico: aunque las FF. AA. peruanas se han revelado eficaces durante las emergencias, su participación no está sistemáticamente institucionalizada, ni acompañada de planeamiento preventivo, control democrático ni mecanismos sólidos de rendición de cuentas. Esta ausencia de institucionalización sugiere que la contribución militar, aun siendo necesaria en situaciones extremas, puede generar dependencias y vacíos de responsabilidad en la gobernanza del riesgo de desastres.

II.2.2. Informes Institucionales: Hallazgos y Alertas

Además de los estudios académicos, diversas entidades del Estado peruano han producido informes técnicos-legales que permiten comprender el desempeño institucional y los desafíos de articulación en la GRD:

Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo (2022), en su *Informe sobre gestión del riesgo de desastres en el Perú*, realizó múltiples recomendaciones para fortalecer la coordinación entre las FF. AA. y los gobiernos locales y regionales. Este informe señala que el diseño vigente del Sinagerd no garantiza una integración sostenida del Sector Defensa, pues las capacidades militares suelen activarse solo bajo condiciones excepcionales —como declaratorias de emergencia—, sin una planificación preventiva de largo plazo. En esa línea, la Defensoría advierte que la

participación normada, al no estarlo para fases de preparación y reducción del riesgo, depende de la improvisación en cada crisis, lo que evidencia brechas normativas e institucionales que deben ser subsanadas para una respuesta más coherente.

Por su parte, el Cenepred (2023), en su reporte de *Escenarios de riesgo y análisis de vulnerabilidad 2023*, alertó que, durante la fase de rehabilitación tras desastres, muchas intervenciones militares no incorporan criterios técnicos de reducción del riesgo. Según el reporte, las FF. AA. suelen ejecutar soluciones de emergencia transitorias —por ejemplo, apertura de vías o encauzamiento provisional de ríos— que resuelven la urgencia inmediata, pero no abordan las causas estructurales de la vulnerabilidad. Por ello, se sugiere, entonces, integrar al Sector Defensa también en actividades previsoras: simulacros multisectoriales, elaboración de mapas de riesgo y obras de mitigación en zonas rurales de difícil acceso, donde la presencia militar puede potenciar la prevención comunitaria. Esta recomendación implica pasar de un involucramiento reactivo a uno prospectivo, al incorporar la logística y el alcance territorial de las FF. AA. en la planificación del desarrollo seguro.

Por otro lado, la Contraloría General de la República (2023) elaboró el *Informe de control concurrente sobre el Fenómeno El Niño 2023-2024*, en el que se han desarrollado auditorías de desempeño y control concurrente durante el evento en cuestión. Entre sus hallazgos, se resalta la duplicidad de funciones entre instituciones, los retrasos en la ejecución presupuestal[10] y la falta planes de articulación entre sectores. En el documento se advierte que, si bien las FF. AA. actúan con rapidez, no existen marcos de responsabilidad que aseguren la transparencia ni la sostenibilidad de sus acciones.

En conjunto, estos informes institucionales reafirman la urgencia de transitar desde un esquema reactivo —centrado en la respuesta militar *ad hoc*— hacia una participación institucionalizada y planificada de las FF. AA. en la GRD. Las alertas de la Defensoría, el Cenepred y la Contraloría previamente detalladas convergen en que, sin integrar orgánicamente al Sector Defensa en la estructura de gestión del riesgo, el país seguirá enfrentando respuestas efectivas pero aisladas, en vez de una estrategia sostenible de reducción de riesgos y fortalecimiento de la capacidad estatal

[10]Según informes del Programa Presupuestal 0068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres (PREVAED).

ante desastres.

II.2.3. Antecedentes comparados

En el plano internacional y comparado, numerosos estudios han explorado cómo distintos Estados incorporan —o dejan de incorporar— a sus fuerzas armadas en los sistemas nacionales de manejo de desastres; en algunos casos, ofrecen lecciones aplicables al caso peruano.

En concreto, Pion-Berlin y Trinkunas (2010), en su artículo *"*Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America", analizan las respuestas a desastres en América Latina y sugiere que muchos países recurren a las FF. AA. para suplir la debilidad de los gobiernos locales frente a catástrofes. Estos autores destacan que la intervención militar suele verse como una solución rápida ante emergencias, debido a su capacidad logística y de despliegue. Sin embargo, también señalan el riesgo de una *"*trampa institucional*"*: en la medida en que el Estado confía excesivamente en los militares para la gestión del riesgo, se reduce el incentivo para invertir en el desarrollo de capacidades civiles locales. Pion-Berlin y Trinkunas proponen avanzar hacia un modelo de "defensa civil preventiva", con marcos legales claros, presupuestos asignados y mecanismos de evaluación que integren a las FF. AA. sin desplazar el liderazgo civil. Esta perspectiva comparada subraya la importancia de equilibrar eficiencia y democracia; el apoyo militar debe enmarcarse en planes nacionales que eviten la militarización permanente de la gestión del riesgo.

También Kapucu y Van Wart (2006), en su análisis sobre el huracán Katrina en EE.UU., "The Evolving Role of the Military in Disaster Response", sostienen que la descoordinación entre entidades civiles y militares retrasó la respuesta, lo que demuestra que la eficacia de las FF. AA. en desastres no depende solo de sus capacidades internas, sino de su integración con la gobernanza multiactor. Este artículo es clave para mostrar que incluso los Estados con recursos suficientes pueden fracasar si no tienen claridad organizacional.

En México**,** el Plan DN-III-E-2 es un ejemplo de articulación estructurada entre la Secretaría de la Defensa Nacional y las autoridades civiles. Este plan incluye protocolos de actuación para todas las fases del desastre, asignación presupuestal y

mecanismos de coordinación con la sociedad civil, los cuales lo convierten en un modelo replicable.

En suma, la literatura comparada muestra que la participación militar en GRD debe transitar desde lo operativo a lo institucional; desde lo reactivo a lo planificado, y desde lo vertical a lo coordinado. El Perú, según se desprende de la literatura revisada, se encuentra todavía en una etapa intermedia de este tránsito: ha avanzado normativamente —particularmente, con la creación del SINAGERD o los planes multisectoriales recientes—, pero enfrenta desafíos graves de implementación y gobernanza. Los estudios previos invitan a una reflexión crítica; a saber, institucionalizar el rol de las FF. AA. en la GRD peruana requerirá no solo reconocer sus capacidades en la emergencia, sino también reformar el sistema de gestión del riesgo para integrarlas responsablemente en la planificación preventiva, la respuesta coordinada y la reconstrucción transparente. Solo así se evitará que el aporte militar —valioso pero excepcional— termine perpetuando la debilidad de la respuesta civil y se logrará, en cambio, fortalecer la capacidad estatal integral frente a futuros desastres.

II.3. Bases Teóricas

La presente investigación se sostiene sobre un conjunto de teorías fundamentales que permiten comprender de manera estructurada la participación de las FF. AA. en la GRD desde una perspectiva politológica. Estas bases teóricas articulan conceptos vinculados al Estado, la gobernanza, la seguridad, el riesgo y la relación entre lo civil y lo militar, y proporcionan un marco interpretativo consistente para el análisis cualitativo posterior.

II.3.1. Teoría del Estado y Capacidad Estatal

Autores como Migdal (1988), Evans et al. (1985) y O'Donnell (1993) han desarrollado el concepto de "capacidad estatal" como la habilidad del Estado para formular e implementar políticas públicas efectivas. Esta capacidad es especialmente relevante en contextos de desastre, donde la acción del Estado es observada y evaluada por la ciudadanía. En detalle, la capacidad estatal se expresa en la presencia territorial del Estado, su habilidad para articular respuestas multisectoriales y su eficacia para garantizar bienes públicos como la seguridad y la protección civil.

La participación de las FF. AA. en la GRD se convierte, en este marco, en un indicador de los límites o vacíos del aparato civil del Estado, especialmente, en zonas de alta vulnerabilidad institucional.

II.3.2. Gobernanza del Riesgo y Acción Policéntrica

El concepto de gobernanza, particularmente, la gobernanza del riesgo, es desarrollado por autores como Rhodes (1996), Ostrom (2010) y Pierre y Peters (2000). Refiere a la capacidad de distintos actores estatales y no estatales para coordinar acciones colectivas frente a desafíos complejos. En el caso de la GRD, la gobernanza implica la coordinación entre instituciones de distintos niveles (nacional, regional y local) y sectores (defensa, salud, infraestructura, educación, etc.), así como con organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional. Las FF. AA., en este contexto, deben ser concebidas como actores integrados a esta red policéntrica, con funciones específicas, mecanismos de control y canales institucionales definidos.

II.3.3. Seguridad Humana y Funciones No Tradicionales de las FF. AA.

El paradigma de la seguridad humana, impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) y expuesto por Kaldor (2007), amplía el concepto de seguridad más allá de la defensa nacional, para incluir amenazas como el hambre, la enfermedad, la pobreza y los desastres. Este enfoque justifica la intervención de las FF. AA. en tareas de apoyo a la población en emergencias o desastres, pero también exige que dicha intervención esté regulada, sea temporal y no sustituya el papel de las instituciones civiles. La seguridad humana coloca al ciudadano en el centro de las políticas públicas y redefine el rol del Sector Defensa en función del bienestar colectivo.

II.3.4. Sociología del Riesgo y Construcción Social del Desastre

Autores como Ulrich Beck (1998) y Kathleen Tierney (2014) sostienen que vivimos en una "sociedad del riesgo", donde las amenazas no son solo naturales, sino producidas y amplificadas por decisiones sociales, económicas y políticas. Esta perspectiva considera que los desastres no son eventos aislados, sino la manifestación de vulnerabilidades estructurales acumuladas. Desde esta mirada, la GRD debe ser entendida como una política pública transversal, que, además de gestionar emergencias, aborda desigualdades. Las FF. AA., al intervenir en estos

contextos, no actúan solo como ejecutores logísticos, sino como parte del aparato estatal que comunica presencia, autoridad y capacidad de respuesta.

II.3.5. Relaciones Cívico-Militares y Control Democrático

La teoría de las relaciones cívico-militares, con contribuciones clásicas de Huntington (1957) y Janowitz (1960), y más recientes de Bruneau y Matei (2008), plantea que, en una democracia, las FF. AA. deben estar subordinadas al poder civil y cumplir funciones claramente delimitadas. Entonces, la expansión de sus roles hacia áreas como la GRD plantea desafíos al equilibrio institucional, pues puede generar tensiones entre eficiencia operativa y legitimidad democrática. Por ello, la participación militar en emergencias debe estar enmarcada en principios de transparencia, rendición de cuentas, no sustitución del Estado civil y control por parte de instancias políticas legítimas.

II.4. Definición de Categorías de Análisis

En concordancia con el enfoque cualitativo, inductivo y flexible de esta investigación, se han definido categorías de análisis que permiten organizar la información recolectada y establecer patrones interpretativos. Estas categorías no son variables en sentido positivista, sino construcciones teórico-analíticas que sirven como lentes para observar el fenómeno en estudio. Han sido formuladas con base en la revisión de literatura, los objetivos de la investigación y la experiencia acumulada en eventos como el fenómeno El Niño.

II.4.1. Dimensión Institucional

Coordinación Interinstitucional. Evalúa el nivel de articulación entre el Sector Defensa —en particular, las FF. AA.— y los distintos niveles de gobierno y actores del Sinagerd. Esto incluye análisis de flujos de información, toma de decisiones conjunta, existencia de comisiones o grupos de trabajo, y distribución de competencias entre sectores.

Marco Normativo y Competencias Legales. Revisa los dispositivos legales que definen el rol del Mindef y las FF. AA. en la GRD. Por ello, permite analizar si existe ambigüedad normativa, vacíos legales o superposición de funciones.

Institucionalización de la Participación. Analiza el grado en que la

participación de las FF. AA. en GRD está formalizada dentro del sistema estatal, en cuanto a inclusión en planes estratégicos, presupuestos, directivas y procedimientos estandarizados.

II.4.2. Dimensión Operativa

Capacidad Logística y Territorial. Mide la capacidad de las FF. AA. para actuar efectiva y eficientemente ante desastres, considerando aspectos como personal a cargo, equipos, infraestructura, movilidad y presencia en el territorio.

Tipos de Intervención y Acciones Ejecutadas. Identifica y categoriza las acciones realizadas por las FF. AA. durante el FEN 2023-2024, distinguiendo entre actividades de respuesta, apoyo logístico, evacuación, entre otras.

Interacción con Actores Locales y Población Afectada. Analiza el tipo de relación que se establece entre las FF. AA., las autoridades locales y la ciudadanía, incluyendo la percepción social de su rol, legitimidad y cercanía.

II.4.3. Dimensión Política y Estratégica

Legitimidad Estatal en Contextos de Crisis. Explora cómo la intervención de las FF. AA. afecta la percepción de eficacia, presencia y responsabilidad del Estado ante situaciones de desastre.

Militarización Funcional del Riesgo. Examina los riesgos de convertir a las FF. AA. en ejecutores permanentes de tareas civiles; analiza sus implicancias para la gobernabilidad democrática y la autonomía institucional del aparato civil.

Participación Sostenible e Institucionalizada. Evalúa la posibilidad de integrar a las FF. AA. de manera sistemática y planificada en la GRD, con roles delimitados, control político y coordinación intersectorial.

Todas estas categorías serán utilizadas en el trabajo de campo y en el análisis de la información documental y testimonial, por lo que constituyen la base para la interpretación teórica de los hallazgos.

III. Hipótesis y Variables

III.1. Supuestos Hipotéticos

La presente investigación, de carácter cualitativo e inductivo, no formula hipótesis en el sentido positivista tradicional. En su lugar, se propone partir de supuestos interpretativos que guían la indagación empírica y el análisis teórico. Estos supuestos se construyen a partir del marco conceptual, el marco normativo, la revisión de antecedentes y la experiencia del caso peruano durante el evento del FEN 2023-2024.

III.1.1. Supuesto General

Durante el FEN 2023-2024, las FF. AA. desempeñaron un rol predominantemente reactivo en la gestión del riesgo de desastres, centrado en la atención de la emergencia, debido a limitaciones normativas, institucionales y de coordinación intersectorial; sin embargo, poseen capacidades logísticas, operativas y territoriales que podrían aprovecharse estratégicamente en los demás procesos de la GRD, lo que contribuiría al fortalecimiento del Sinagerd y a la resiliencia del Estado peruano, aunque con desafíos de institucionalización, coordinación intersectorial y control democrático.

III.1.2. Supuestos Específicos

- La coordinación entre las FF. AA. y los organismos del Sinagerd durante el FEN 2023-2024 fue principalmente vertical y de carácter operativo, sin una planificación conjunta ni mecanismos estables de articulación interinstitucional.
- Las FF. AA. desplegaron capacidades significativas en transporte, salud, ingeniería y logística, las cuales resultaron decisivas en la respuesta inmediata, pero subutilizadas en las fases de prevención y reducción del riesgo.
- Durante el FEN 2023-2024, la participación de las FF. AA. se vio restringida por vacíos normativos, desarticulación interinstitucional y limitaciones

operativas, lo que evidencia la necesidad de fortalecer su marco de intervención para institucionalizar su papel en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD.

III.2. Sistemas y Categorías de Análisis

El sistema de análisis se construye a partir de dimensiones temáticas que integran las categorías conceptuales extraídas del marco teórico y la revisión de literatura. Estas categorías guían la recolección y el análisis de datos:

- Dimensión institucional
    - Coordinación interinstitucional
    - Marco normativo y legal
    - Institucionalización de la participación
- Dimensión operativa
    - Capacidad logística y territorial
    - Operaciones militares
    - Interacción con actores locales y población afectada
- Dimensión política y estratégica
    - Legitimidad estatal en contextos de crisis
    - Militarización funcional del riesgo
    - Participación sostenible e institucionalizada

Estas categorías permiten disgregar el fenómeno de estudio en aspectos observables, identificables y analizables, y se usarán como guías en el trabajo de campo, en concreto, en las entrevistas a actores institucionales y en el análisis documental.

Ahora bien, el análisis se centrará en identificar patrones, relaciones y tensiones entre las categorías, a fin de construir una interpretación integral del rol de

las FFAA en la GRD durante el FEN 2023-2024.

IV. Materiales y Métodos

IV.1. Enfoque de la Investigación

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo e inductivo, fundamentado en la comprensión e interpretación de los significados que los actores otorgan a sus acciones dentro del proceso de GRD. Este enfoque permite analizar la complejidad del fenómeno social en su contexto natural, lo cual es esencial para captar la dinámica institucional, las percepciones, las relaciones de poder y las formas de coordinación entre las FF. AA. y los demás actores del Sinagerd durante el FEN 2023-2024.

IV.2. Tipo de Investigación

El estudio se enmarca en una investigación aplicada y de tipo descriptivo-explicativa. En primer lugar, es aplicada porque busca generar propuestas que contribuyan a mejorar la participación estratégica de las FF. AA. en la GRD. En segundo lugar, es descriptiva porque pretende documentar detalladamente los hechos, actores, acciones y relaciones institucionales. A su vez, es explicativa en la medida en que busca interpretar las causas y consecuencias de las acciones militares desde una perspectiva politológica.

IV.3. Diseño de Investigación

Se emplea un diseño flexible, propio de la investigación cualitativa, que permite adaptar las estrategias metodológicas a las condiciones del trabajo de campo. El diseño se orienta por los principios de exploración teórica, inmersión empírica y triangulación de fuentes. En ese sentido, no se parte de una hipótesis cerrada, sino de un conjunto de supuestos interpretativos que se irán precisando en el proceso de la investigación.

IV.4. Credibilidad de la Investigación

La credibilidad se garantizará mediante las siguientes tres estrategias

principales:

- Triangulación metodológica: combinación de diversas técnicas de recolección de datos (entrevistas semiestructuradas, análisis documental y revisión normativa).
- Validación por actores clave: retroalimentación de resultados preliminares con especialistas del Sector Defensa y la GRD.
- Rigurosidad analítica: uso de categorías conceptuales previamente definidas, contraste con marcos teóricos y justificación de inferencias.

IV.5. Sujetos de Estudio

Los sujetos de estudio los conforman informantes clave que hayan tenido un rol activo o de conocimiento especializado en la participación de las FF. AA. durante el FEN 2023-2024. Estos incluirán a los siguientes agentes:

- tres (03) especialistas en GRD del Mindef;
- un (01) especialista en GRD del CCFFAA;
- dos (02) especialistas en GRD de las Instituciones Armadas (IIAA);
- un (01) funcionario del Indeci y un (01) funcionario del Cenepred, y
- un (01) politólogo especialistas en políticas públicas y GRD.

La selección de los participantes se realizará mediante muestreo intencional, lo que prioriza la diversidad institucional y el acceso a información relevante; las entrevistas fueron realizadas durante el último trimestre de 2025.

IV.6 Procedimientos, Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información

- Revisión documental: análisis de informes oficiales, normas, directivas, reportes de control, planes de respuesta y boletines institucionales.
- Entrevistas semiestructuradas: aplicación de guías temáticas a actores estratégicos para recoger percepciones, experiencias, valoraciones y propuestas.

- Observación indirecta: sistematización de información proveniente de medios de comunicación y reportes públicos institucionales.

Los instrumentos serán validados con base en criterios de coherencia temática, claridad de preguntas y pertinencia respecto a los objetivos.

IV.7 Análisis de Datos

El análisis de la información se realizará en tres fases, señaladas a continuación:

- Codificación temática: organización del material recolectado conforme a las categorías de análisis establecidas.
- Análisis interpretativo: identificación de patrones, contrastes, relaciones causales y tensiones institucionales.
- Articulación teórico-empírica: diálogo entre los hallazgos empíricos y el marco conceptual para construir inferencias analíticas.

A lo largo de este capítulo metodológico, se han proporcionado los fundamentos para desarrollar una investigación rigurosa, contextualizada y útil para comprender y mejorar la participación de las FF. AA. en la gestión del riesgo de desastres en el Perú.

V. Resultados

V.1. Presentación y Análisis de los Resultados

En esta sección se presentan y analizan los resultados obtenidos a partir del trabajo de campo, el cual consistió en la revisión documental de normativas, informes oficiales y entrevistas semiestructuradas a actores institucionales involucrados en la GRD durante el FEN 2023-2024. El objetivo es responder a las preguntas de investigación al contrastar la evidencia documental con la evidencia testimonial.

Cada sección seguirá una lógica interpretativa: se presentará el hallazgo de la categoría.

V.1.1. Contexto General: El Fenómeno El Niño como Problema Estructural

La información oficial evidencia una tendencia creciente en la ocurrencia de emergencias por fenómenos naturales en el Perú en lo que va del siglo XXI (Indeci, 2024). En total, entre 2003 y 2023 se han registrado 112 071 emergencias, las cuales han afectado a más de 20 millones de personas, dejando un saldo de más de 2,2 millones de damnificados y 3301 fallecidos. Estas cifras reflejan el considerable impacto humano de los desastres recientes en el país, documentado por el sistema oficial de reportes (Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación [Sinpad], 2023).

En términos cronológicos, a partir de 2016, los registros anuales de emergencias muestran un incremento sostenido, el cual alcanza su punto más alto en 2023 con 12 388 eventos reportados. Esta cifra equivale a casi cuatro veces el promedio anual de la primera mitad del periodo de estudio (2003-2012), lo que evidencia un cambio cuantitativo significativo en la frecuencia de desastres.

En cuanto a los daños personales, destacan los años 2007, 2010 y 2017 por sus elevadas cifras de población damnificada, que en conjunto se aproximan al orden del millón de personas. En particular, el fenómeno El Niño Costero 2017 sobresale como evento de gran magnitud: por sí solo dejó alrededor de 299 000 damnificados y un total de 225 fallecidos.

Asimismo, la evidencia muestra que, pese al fortalecimiento institucional y a las mejoras en la capacidad de respuesta del Estado, la vulnerabilidad estructural de la población se mantiene elevada. Prueba de ello es el número de personas lesionadas a causa de desastres, que asciende a 14 239 en el periodo analizado, y se concentra principalmente en los años con emergencias climáticas más intensas (Indeci, 2024). Este indicador de lesionados sugiere que los eventos extremos siguen encontrando a amplios sectores de la población en condiciones de alta exposición y fragilidad.

Tabla 6

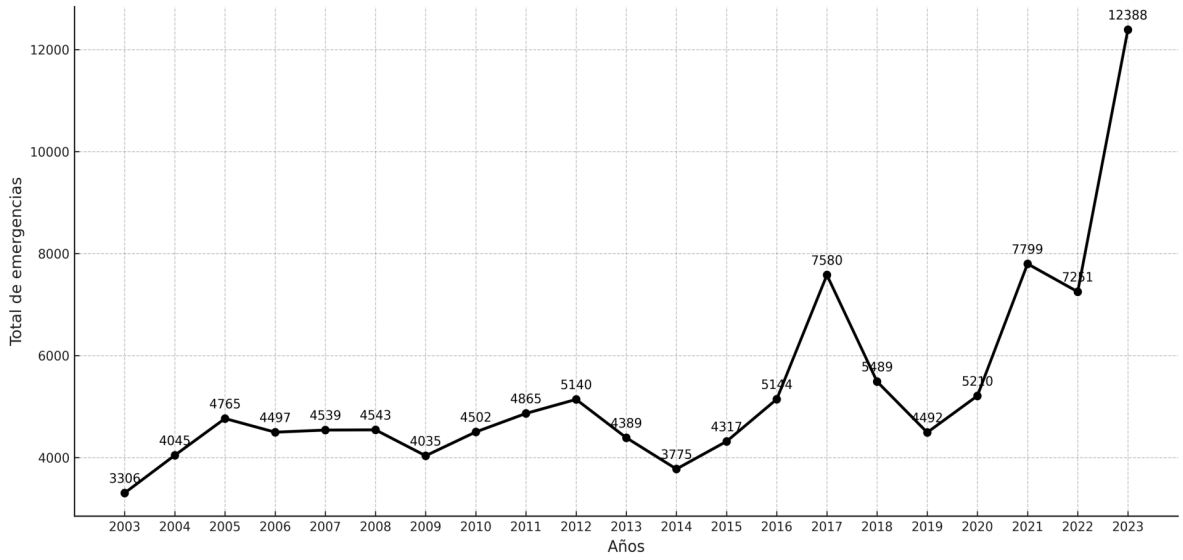
Resumen cronológico de emergencias y daños personales según años, periodo 2003-2023

Año	Emergencias	Afectados	Damnificados	Desaparecidos	Lesionados	Fallecidos
2003	3306	249 791	62 477	30	392	215
2004	4045	920 027	45 960	28	284	142
2005	4765	876 847	75 472	17	370	121
2006	4497	999 364	31 230	6	166	87
2007	4539	1 664 976	491 701	11	2436	628
2008	4543	1 368 056	84 405	34	273	165
2009	4035	942 279	31 578	39	196	109
2010	4502	834 320	74 352	53	2489	130
2011	4865	899 216	176 325	19	252	121
2012	5140	866 751	333 824	31	377	180
2013	4389	727 579	55 027	18	168	137
2014	3775	309 984	30 505	17	123	73
2015	4317	1 427 719	63 690	18	418	162
2016	5144	2 236 473	74 482	5	335	103
2017	7580	2 089 624	299 882	23	683	225
2018	5489	1 114 113	42 979	6	228	162
2019	4492	166 995	28 442	13	1636	79
2020	5210	355 544	18 026	14	1391	110
2021	7799	408 925	40 060	6	269	87
2022	7251	338 888	32 744	16	320	102
2023	12 388	1 322 474	156 931	15	156	263
Total	112 071	20 119 945	2 250 092	419	14239	3301

Nota. Los datos fueron extraídos del *Compendio estadístico de la gestión reactiva al primer semestre 2024* (Indeci, 2025).

Figura 2

Emergencias ocurridas en el Perú, periodo 2003-2023



Nota. Los datos fueron extraídos del *Compendio estadístico de la gestión reactiva al primer semestre 2024* (Indeci, 2025).

En este contexto, el Fenómeno El Niño fue seleccionado como eje de este estudio por encima de otros peligros naturales debido a su alta recurrencia histórica, impacto sistémico y capacidad de revelar debilidades estructurales en la gobernanza del riesgo de desastres en el Perú. A diferencia de eventos súbitos, como sismos o huaicos aislados, El Niño ocurre con cierta periodicidad (1982-1983, 1997-1998, 2017, 2023-2024) y desencadena efectos multisectoriales a gran escala —a saber, lluvias intensas, inundaciones, deslizamientos y sequías—, los cuales afectan simultáneamente amplias zonas del país. Su carácter cíclico permite examinar qué tanto el Estado aprende —o no— de episodios previos; sin embargo, los daños proyectados siguen siendo enormes. Po ejemplo, análisis económicos estimaron en 13 000 millones de soles las pérdidas potenciales por lluvias intensas en 2023-2024, estas concentradas en regiones como Tumbes, Piura y Lambayeque. Todo ello evidencia el impacto sistémico de El Niño, capaz de paralizar infraestructura, producción agrícola, comercio y servicios en amplias regiones, y, con ello, generar cascadas de crisis sociales y económicas.

Tabla 7

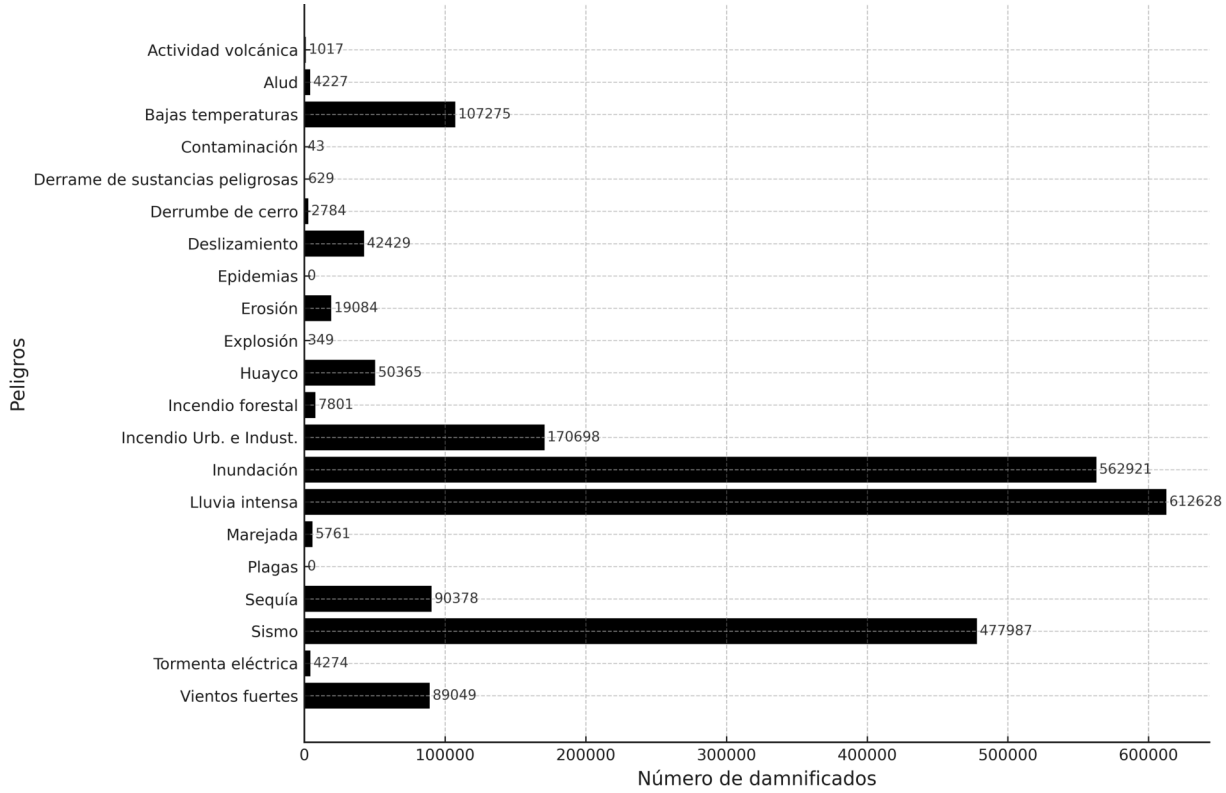
Consolidado de emergencias y daños personales según peligro, periodo 2003-2023

Peligro	Emergencias	Afectados	Damnificados	Desaparecidos	Lesionados	Fallecidos
Actividad volcánica	56	33 689	1017	0	443	0
Alud	122	14 706	4227	42	22	37
Bajas temperaturas	15 525	8 533 225	107 275	7	644	106
Contaminación	124	243 877	43	0	0	5
Derrame de sustancias peligrosas	90	34 790	629	2	63	25
Derrumbe de cerro	1031	37 581	2784	5	120	66
Deslizamiento	4088	232 224	42 429	60	487	267
Epidemias	143	113 254	0	0	2230	105
Erosión	1831	30 276	19 084	1	212	47
Explosión	96	5486	349	0	305	87
Huayco	2219	463 046	50 365	33	446	151
Incendio forestal	2523	64 425	7801	0	229	61
Incendio urb. e indust.	26 533	47 727	170 698	25	1696	667
Inundación	6326	2 198 779	562 921	60	313	172
Lluvia intensa	30 855	4 700 686	612 628	126	2889	437
Marejada	142	23 830	5761	7	55	5
Plagas	306	414 402	0	0	0	5
Sequía	2480	1 763 267	90 378	1	8	0
Sismo	1507	377 171	477 987	1	2482	550
Tormenta eléctrica	493	12 850	4274	0	113	113
Vientos fuertes	15 286	381 479	89049	8	395	50
Otros	295	393 193	393	41	385	345
Total	11 2071	20 119 945	2 250 092	419	14 239	3 301

Nota. Los datos fueron extraídos del *Compendio estadístico de la gestión reactiva al primer semestre 2024* (Indeci, 2025). Énfasis propio.

Figura 3

Damnificados por emergencias según peligro, periodo 2003-2023



El contexto estadístico presentado demuestra la magnitud del problema y justifica la necesidad de una capacidad de respuesta estatal robusta, rol que históricamente han asumido las FF. AA.

V.1.2. Dimensión Institucional: La Restricción Normativa y la Arquitectura de la Coordinación

Esta dimensión responde a la pregunta sobre el modo en que se desarrolla la coordinación entre las FF. AA. y los organismos del Sinagerd durante el FEN 2023-2024.

Implementación de la GRD en el Sector Defensa. La implementación de la GRD en el Sector Defensa —y, por lo tanto, en las FF. AA.— ha sido un proceso gradual que se consolidó en la última década. Un punto de inflexión normativo lo constituyó el Decreto Supremo 006-2016-DE, mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Mindef. Este reglamento, publicado en junio de 2016, introdujo de manera explícita el concepto de GRD dentro

de la estructura orgánica del Mindef, pues asigna a la Dirección de Movilización (Dirmov) de la Dirección General de Política y Estrategia (Digepe) la responsabilidad de formular lineamientos y supervisar la participación del Sector Defensa en el Sinagerd**.**

Dicha incorporación respondía a la necesidad de implementar lo dispuesto en la Ley 29664**,** Ley que crea el Sinagerd (2011) y que en su promulgación[11] reconoció a las FF. AA. como entidad de primera respuesta:

> Artículo 17.1. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú participan en la GRD en lo referente a la preparación y respuesta ante situaciones de desastre, en el marco de sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades competentes.
>
> Artículo 17.2. Ambas instituciones participan de oficio en la atención de emergencias que requieran acciones inmediatas de respuesta, incluso si no se ha declarado formalmente el estado de emergencia.

La citada ley también prevé que las FF. AA. establezcan las previsiones presupuestales necesarias con el fin de garantizar su capacidad de intervención, lo cual implica mantener en disponibilidad inmediata aeronaves, embarcaciones, vehículos, recursos humanos, materiales e infraestructura para su empleo en casos extraordinarios de emergencias y desastres, conforme a sus planes de contingencia. Este mandato proporciona el sustento jurídico para que el Mindef y las FF. AA. actúen de manera coordinada con las demás autoridades civiles, bajo principios como el de subsidiariedad, que establece que la intervención del gobierno nacional debe apoyar o suplir a las autoridades subnacionales cuando estas desbordan su capacidad de respuesta.

Pero es la definición legal de subsidiariedad la principal limitación institucional identificada: los actores entrevistados de todo el espectro (operativo, político y

[11]Posterior a la emergencia, con Decreto Legislativo 1671, publicado el 28 de septiembre de 2024, se modificó la Ley 29664: “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú participan en la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a la preparación y respuesta ante situaciones de desastre, de acuerdo a sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades competentes, integrantes del Sinagerd. Asimismo, las Fuerzas Armadas participan en el proceso de rehabilitación, de acuerdo a sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades competentes. Dicha actuación se desarrolla en el marco de lo establecido en los lineamientos aprobados por el ente rector del Sinagerd” (Ley 29664/2011, Artículo 17.1).

académico) coinciden unánimemente en que esta ley, si bien habilita la respuesta, restringe la participación prospectiva, como se observa en los siguientes extractos:

> Existen vacíos normativos importantes. El marco actual delimita claramente nuestro rol en la respuesta, pero no especifica con la misma claridad nuestra participación en procesos de reducción del riesgo o reconstrucción. (Especialista en GRD - CCFFAA)

> El marco normativo actual no especifica con suficiente claridad la participación de las FF. AA. en las fases no reactivas, como la prevención, reducción o rehabilitación. (Director de la Dirmov - Mindef)

> Existen vacíos normativos en cuanto a la participación de las FF. AA. fuera de la fase reactiva […], no hay lineamientos claros sobre cuándo, cómo y bajo qué condiciones se deben activar esas funciones. (Especialista el políticas públicas y GRD)

Asimismo, el coordinador del Centro de Operaciones de Emergencia (COES) del Mindef precisa que la normativa actual genera «zonas grises» porque los desastres no siguen las fases del manual; los procesos ocurren de forma simultánea, pero la ley asigna responsabilidades de forma secuencial, lo que crea confusión.

Ahora bien, este primer intento de normar y sistematizar la participación de las FF. AA. en la GRD tendría su primer gran reto en el verano de 2017, con la llegada de El Niño Costero, apenas unos meses después de la publicación del ROF. Dicho evento puso a prueba la capacidad de las FF. AA. para asumir un rol estructurado en el marco del Sinagerd, lo cual evidenció tanto fortalezas en la reacción inmediata como limitaciones en la articulación interinstitucional y en la planificación preventiva y de reducción.

La experiencia del 2017 evidenció fortalezas y debilidades en la implementación de la GRD por parte el Sector Defensa. Por un lado, las FF. AA. demostraron su gran capacidad logística y operativa para atender la emergencia, pues movilizaron más de 24 000 efectivos y recursos a las zonas críticas, bajo la iniciativa gubernamental. Esta rápida respuesta fue ampliamente reconocida y permitió salvar vidas y trasladar bienes de ayuda humanitaria (BAH)[12] en tiempo

[12]"Conjunto de bienes alimentarios y no alimentarios que por su naturaleza física permiten atender las necesidades de techo, abrigo, alimento, enseres, herramientas, e insumos de asistencia a la población

récord. Sin embargo, el episodio puso de relieve una falta de respaldo normativo específico para las distintas acciones militares de las FF. AA. en la atención de emergencias y desastres.

Si bien la Ley 29664 y el recién publicado ROF del Mindef brindaban un marco general, en 2017 aún no existían protocolos detallados, ni lineamientos ni directivas plenamente desarrolladas que regularan, por ejemplo, la coordinación operativa, el empleo de la fuerza fuera de tareas de apoyo —para seguridad pública y control de posibles desórdenes, por ejemplo— o la financiación de operaciones prolongadas de asistencia. En la práctica, muchas decisiones debieron tomarse *ad hoc* mediante decretos de urgencia y disposiciones excepcionales, lo cual demostró el andamiaje en el planeamiento estratégico.

La Dirección de Movilización. El planeamiento estratégico de la GRD en el Sector Defensa es un proceso conducido por la Dirmov del Mindef, de carácter permanente y dinámico, mediante el cual se conciben acciones, se plantean estrategias y se adoptan previsiones de acuerdo con los lineamientos establecidos por la normativa nacional y que permiten cumplir con los objetivos establecidos: anticipar escenarios de riesgo, priorizar objetivos de largo plazo y asignar recursos para garantizar una respuesta eficaz y sostenida frente a desastres.

En el marco de la ciencia política, el planeamiento estratégico en GRD refleja la capacidad del Estado de anticiparse a escenarios de crisis, lo que se relaciona con conceptos como resiliencia estatal, capacidad de respuesta y gobernanza interinstitucional (Kaufmann y Kraay, 2010). Su eficacia depende tanto de la formulación normativa como de la voluntad política y la asignación de recursos sostenidos.

Para el año 2023, la Dirmov había formulado la denominada *Directiva General que norma la participación del Sector Defensa en gestión del riesgo de desastres*[13], la cual establece los procedimientos y disposiciones que norman la participación del Sector Defensa en GRD, de la cual se desprenderían los planes específicos

damnificada o afectada por emergencias o desastres, de uso temporal, de acuerdo a los Lineamientos aprobados por el ente rector del Sinagerd. No incluye equipamiento, maquinarias y dinero» (Reglamento de la Ley 29664/2011, Artículo 2.4).

[13] Aprobada por Resolución Ministerial 0569-2020-DE/SG (2020).

sectoriales[14], siendo el *Plan de Contingencia del Sector Defensa ante lluvias intensas* el que aborda los procedimientos específicos relacionados al FEN y peligros asociados.

El Inicio de la Emergencia. Durante el otoño de 2023, el Informe Técnico 34-2023/SENAMHI-DMA-SPC, denominado *Escenarios de lluvias asociadas al Fenómeno El Niño* y publicado el 2 de junio de 2023, advirtió que el desarrollo del FEN —con alcance, incluso, a nivel global— configuraba una situación de peligro inminente. Entre sus principales conclusiones, señalaba la alta probabilidad de ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos, en los que destacarían lluvias intensas en la costa norte y central, así como un escenario de déficit de precipitaciones en la región andina, principalmente, en la sierra sur (Senamhi, 2023).

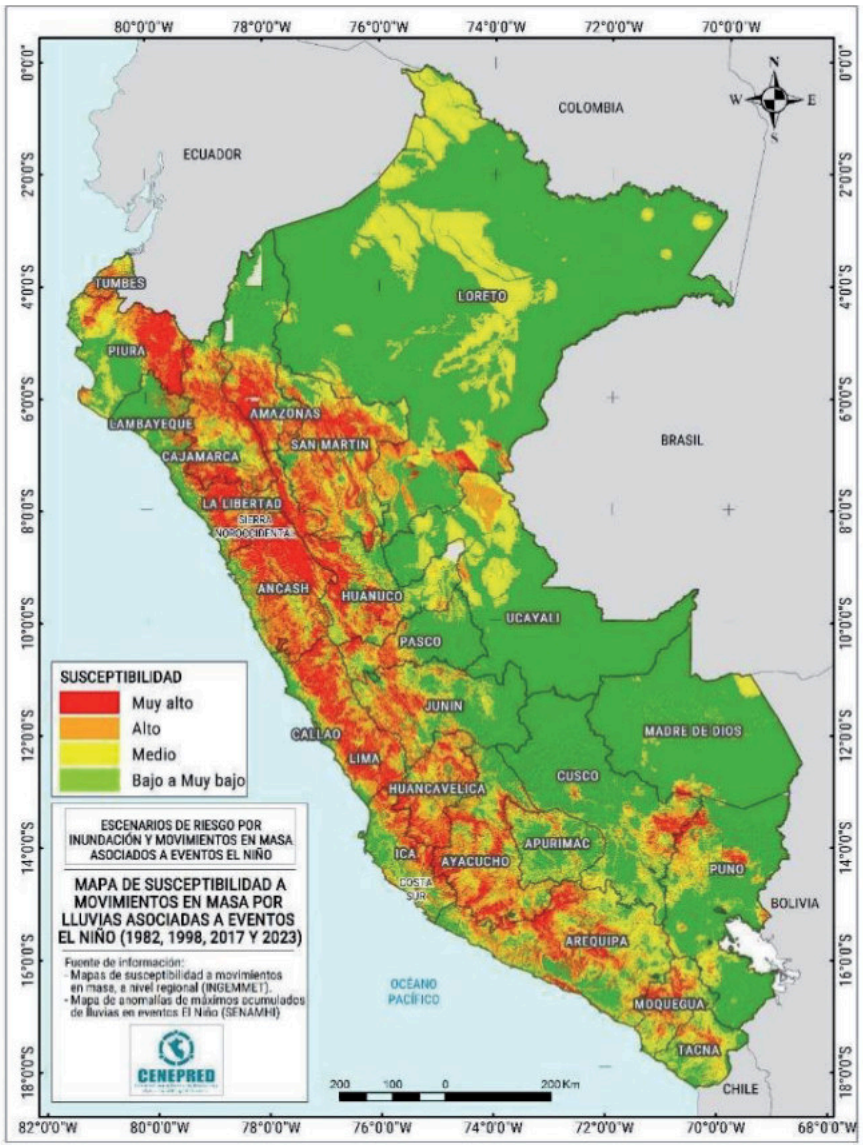
Posteriormente, la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (Enfen)[15] emitió el Comunicado Oficial 012-2023**,** el 11 de agosto de 2023, en el cual confirmó que El Niño continuaría hasta el verano de 2024. El documento advertía la alta probabilidad de que el fenómeno se desarrollara en el Pacífico central, con la consecuente ocurrencia de lluvias de moderada a fuerte intensidad, especialmente, en la costa norte y la sierra norte. Considerando eso, la Comisión Multisectorial encargada del Enfen (2023) recomendó tomar en cuenta los posibles escenarios derivados del pronóstico estacional y las proyecciones para el verano de 2024, con el fin de adoptar medidas de reducción del riesgo y fortalecer la preparación para la respuesta.

Estos informes constituyeron las primeras alertas oficiales sobre la magnitud del FEN 2023-2024, y marcaron el inicio de la emergencia en el Perú. Su difusión generó la activación progresiva de mecanismos de prevención y coordinación en los distintos niveles del Estado, incluyendo al Sector Defensa, que comenzó a planificar el despliegue de recursos logísticos y humanos para hacer frente a los impactos proyectados en el marco del Sinagerd.

[14]Véase tabla 4**,** *Planes específicos de GRD del Sector Defensa.*
[15]Sistema peruano de vigilancia y análisis que integra a entidades científicas y sectoriales para el monitoreo, pronóstico y evaluación de los impactos del FEN y de la Oscilación del Sur, con el fin de proveer información técnica oportuna para la toma de decisiones en la GRD (Comisión Multisectorial encargada del Enfen, 2023).

Figura 4

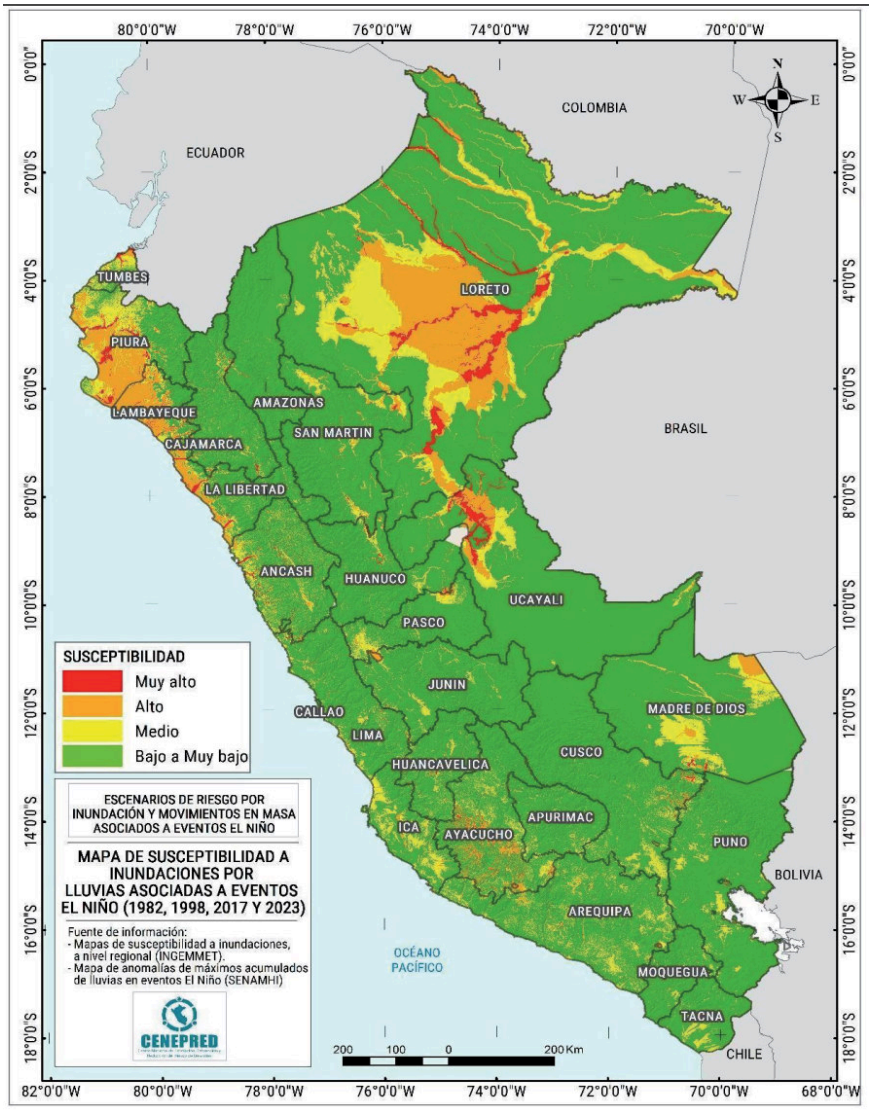
Mapa de susceptibilidad por movimientos en masa ante lluvias asociadas a El Niño (1983, 1998, 2017 y 2023)



Nota. Los datos presentados en el mapa fueron extraídos de Ingemmet y Senamhi; la elaboración de estuvo a cargo del Cenepred (2025).

Figura 5

Mapa de susceptibilidad a inundaciones ante lluvias asociadas a El Niño (1983, 1998, 2017 y 2023)



Nota: Los datos presentados en el mapa fueron extraídos de Ingemmet y Senamhi; la elaboración de estuvo a cargo del Cenepred (2025).

De la Declaratoria de Emergencia. La evolución de los pronósticos oficiales y la evidencia de peligro inminente llevaron al gobierno a declarar medidas extraordinarias frente al FEN 2023-2024. En primer lugar, mediante el Decreto Supremo 072-2023-PCM —prorrogado posteriormente por el Decreto Supremo 089-2023-PCM—, se declaró el estado de emergencia en diversos distritos de las provincias de Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica,

Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes, por el peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales y la posible ocurrencia del Fenómeno El Niño.

De manera complementaria, el Decreto Supremo 067-2023-PCM declaró el estado de emergencia por déficit hídrico en los distritos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Pasco, Puno y Tacna, en previsión de una reducción significativa de lluvias en la sierra sur. Esta medida fue particularmente relevante para la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia rurales.

Finalmente, el marco normativo se consolidó con la emisión del Decreto de Urgencia 031-2023, que aprobó medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera para atender y mitigar los riesgos, vulnerabilidades e impactos asociados al fenómeno. Este decreto habilitó la asignación de recursos presupuestales inmediatos para el reposicionamiento de BAH, el reforzamiento de infraestructura crítica, la contratación de servicios especializados y la activación de mecanismos de preparación interinstitucional. Su importancia radica en que brindó soporte legal y financiero al accionar del Sinagerd, lo cual garantizó que las entidades del Gobierno Nacional, entre ellas la de las FFAA, pudieran responder de manera anticipada y eficaz.

Planeamiento: Plan Multisectorial ante la Ocurrencia del FEN 2023-2024*.* Como un caso *sui generis* en la GRD en el Perú —más específicamente, en la atención a la emergencia—, el ente rector del Sinagerd elaboró el *Plan Multisectorial ante la Ocurrencia del Fenómeno El Niño 2023-2024*, aprobado mediante el Decreto Supremo 101-2023-PCM el 2 de septiembre de 2023. Este plan constituyó un mecanismo de coordinación multisectorial entre ministerios, organismos públicos y universidades públicas, para ejecutar medidas de reducción del riesgo muy alto y de preparación ante el probable evento del FEN 2023-2024; se enfocó en los distritos identificados con muy alto riesgo de inundaciones, movimientos en masa y/o sequías. En total, el *Plan* involucró a 17 sectores del Poder Ejecutivo (Ambiente, Agricultura, Salud, etc., incluyendo Defensa), así como a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC): cada uno con intervenciones definidas según sus competencias. Estas intervenciones buscaron tanto mitigar los peligros de lluvias e inundaciones en la costa norte y centro (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima e Ica,

las regiones identificadas como más vulnerables) como afrontar la ausencia de lluvias (déficit hídrico) en zonas altoandinas. En suma, el *Plan* trazó la hoja de ruta de acciones de preparación en el territorio peruano para reducir el riesgo muy alto existente y fortalecer la preparación ante FEN 2023-2024.

Líneas de Acción e Intervenciones Sectoriales. Las líneas de acción del plan se dividen fundamentalmente en dos ámbitos: intervenciones de reducción del riesgo en los puntos críticos y acciones de preparación ante la emergencia. La primera línea comprendía medidas preventivas de carácter estructural o material, destinadas a minimizar la exposición al peligro en las zonas más vulnerables; la segunda incluía actividades de fortalecimiento institucional, capacitación y planificación para responder adecuadamente al evento. Estas acciones se diseñaron con base en los escenarios de riesgo mencionados, y abarcaron tanto la gestión de exceso de agua (inundaciones, huaicos) como la de déficit hídrico (sequías).

Sobre el Presupuesto. La implementación del *Plan* no requirió la creación de nuevas partidas del Tesoro Público, sino que se financió con los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, además de contar con recursos ya dispuestos mediante decretos de urgencia relacionados con El Niño. En total, el Ejecutivo comprometió 1446 millones de soles para las intervenciones del plan, a ejecutarse hasta diciembre de 2023.

Al Sector Defensa se le asignó un presupuesto específico de 196.5 millones de soles, destinado principalmente a la adquisición de maquinaria pesada de ingeniería, vehículos y equipamiento para las FF. AA. Este equipamiento (buldóceres, excavadoras, camiones cisterna, motobombas, entre otros) fortaleció la capacidad operativa militar en las tareas de preparación, respuesta y rehabilitación ante desastres.

Tabla 8

Presupuesto estimado por sector o entidad en el Plan Multisectorial FEN 2023-2024.

Sector	Presupuesto asignado (soles)	Intervenciones clave
Desarrollo Agrario y Riego (Midagri)	975 millones	516 intervenciones (limpieza de cauces y diques)
Autoridad Reconstrucción con Cambios (ARCC)	225 millones	101 intervenciones (limpieza y encauzamiento)
Defensa	196.5 millones	Compra de maquinaria pesada (500 equipos aproximadamente)
Otros 14 sectores (varios ministerios)	~50 millones (estimado)	Capacitación, asistencia técnica y servicios

Nota. La mayor parte del financiamiento está concentrada en medidas de infraestructura hídrica rural (Midagri-ANA) y equipamiento logístico (Defensa), seguidas por intervenciones de reconstrucción (ARCC). Mientras tanto, los demás sectores contribuyen con recursos propios en actividades complementarias. Estos datos fueron extraídos de los Decretos de Urgencia 015-2023 y 030-2023.

Esta asignación presupuestal fue un habilitador clave. Un especialista en GRD del Mindef, encargado del seguimiento de la implementación de dicho *Plan*, destacó que, a diferencia de emergencias anteriores, esta vez "existió una disposición clara del Poder Ejecutivo para brindar los medios necesarios, especialmente en el aspecto presupuestal". Sin embargo, a nivel de coordinación operativa, los testimonios revelan fricciones recurrentes entre la estructura formal del Sinagerd y la práctica. El especialista en GRD del CCFFAA aclara que la articulación operativa se da a través de las plataformas de defensa civil y el COEN. No obstante, los actores locales a menudo rompen este flujo:

> En algunas zonas persistieron vacíos de coordinación por falta de familiaridad de algunas autoridades locales con la ruta de los requerimientos. Hubo casos donde se intentó canalizar pedidos directamente al CCFFAA o al Ministro, en lugar de seguir la cadena formal. (Especialista en GRD - CCFFAA)

De hecho, el coordinador del COES Mindef corrobora este hallazgo, al señalar que la efectividad varió según la región (“Piura fue fluida”, “La Libertad tuvo dificultades”) y que el problema persiste:

> Lamentablemente, en algunos casos las autoridades preferían comunicarse directamente con el Ministro o Comandante General, en lugar de con el responsable militar correspondiente a su nivel, lo cual distorsiona la estructura formal de coordinación. (Coordinador, COES Mindef).

Participación del Sector Defensa y las FF. AA. La planificación abarcó tanto acciones de preparación, como labores operativas de respuesta —durante y después del evento—, en estrecha coordinación con las autoridades locales.

Dentro del componente reactivo, al Sector Defensa se le asignaron cuatro intervenciones específicas en el *Plan*, orientadas a fortalecer las capacidades y medios de las FF. AA. para enfrentar el FEN.

Tabla 9

Intervenciones del Sector Defensa

Intervención	Descripción y alcance	Meta física
Capacitación al Grupo de Trabajo de GRD (GT GRD)[16] en acciones ante el FEN	Capacitar a los GT GRD del Sector Defensa en las acciones específicas que deben ejecutar ante el FEN. Incluye talleres nacionales para oficiales de las FF. AA. y personal especialista en GRD del sector, fortaleciendo conocimientos en planes de contingencia, protocolos de respuesta y coordinación interinstitucional.	500 personas capacitadas a nivel nacional
Capacitación estandarizada en GRD, EDAN[17], Compañías de Intervención Rápida para Desastres (CIRD)[18] para las FF. AA.	Realizar cursos de capacitación estandarizados en temas de GRD, EDAN y procedimientos de intervención rápida de las CIRD, dirigidos a las IIAA. Busca homogenizar criterios y metodologías de respuesta entre las tres ramas militares, preparándolas para operar de forma conjunta y eficiente durante emergencias causadas por el FEN.	150 efectivos capacitados a nivel nacional
Fortalecimiento del equipamiento de unidades militares especializadas	Adquisición y distribución de equipamiento para compañías militares especializadas en respuesta a desastres: CIRD, Compañías de Ingenieros Militares (CEMI), Compañías de Intervención Rápida de Defensa Ambiental/Territorial (Cirdat), así como unidades de salud y transporte de las FF. AA. Este equipamiento incluye maquinaria de ingeniería (retroexcavadoras, cargadores frontales, motobombas, etc.), equipos de	32 compañías militares equipadas (a nivel nacional)

[16]"Espacios internos de articulación para la implementación de los procesos de la GRD en el ámbito de su competencia. Esta función es indelegable" (Reglamento de la Ley 29664/2011, Artículo 17.1).
[17]"Es el mecanismo de identificación y registro cualitativo y cuantitativo, de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso" (Reglamento de la Ley 29664/2011, Artículo 54.1).
[18]Unidades militares especializadas de las FF. AA. creadas para "realizar operaciones inmediatas de búsqueda, rescate, evacuación, apoyo logístico y asistencia humanitaria ante desastres naturales o antrópicos, en coordinación con las autoridades civiles competentes, en el marco del Sinagerd" (Directiva General 0021-2020-MINDEF/SG/VPD/DIGEPE/DIRMOV, Directiva General que Norma la participación del Sector Defensa en la Gestión del Riesgo de Desastres, 2020).

	comunicación táctica, insumos médicos y vehículos logísticos, todo con el fin de mejorar la capacidad de las FF. AA. para atender la emergencia por el FEN.	
Mantenimiento de aeronaves, vehículos y equipos mecánicos	Puesta a punto y mantenimiento preventivo de los medios de transporte y soporte de las FF. AA.: inspección y reparación de helicópteros, aviones de transporte, camiones, vehículos anfibios, plantas eléctricas y otros equipos mecánicos clave. Esto asegura que la logística militar esté plenamente operativa y sin fallas durante las operaciones de respuesta (evacuaciones aéreas, puentes aéreos, distribución de ayuda, etc.) en caso de emergencias por el FEN.	421 equipos (aeronaves, vehículos, máquinas) mantenidos en óptimas condiciones

Nota. Dichas acciones se orientan principalmente a capacitar al personal militar y reforzar sus recursos logísticos. Los datos fueron extraídos del *Plan Multisectorial ante la ocurrencia del Fenómeno El Niño 2023-2024*.

Con estas medidas, las FF. AA. se prepararon para actuar como “fuerza de tarea” de primera línea en caso de que el FEN 2023-2024 genere desastres en gran escala.

Los hallazgos evidencian avances formales, pero también persistentes brechas en la coordinación interinstitucional para la GRD. La incorporación del enfoque de GRD en el Sector Defensa es relativamente reciente: hasta mediados de la década de 2010 no existían protocolos específicos ni una articulación plena con el Sinagerd. El funcionario del Cenepred entrevistado destacó que las FF. AA. “resuelven la urgencia inmediata, pero no abordan las causas estructurales de la vulnerabilidad”; con ello alude a que su participación ha sido principalmente reactiva. Este especialista abogó por “pasar de un involucramiento reactivo a uno prospectivo”**,** para integrar a las FF. AA. en tareas de reducción y reconstrucción aprovechando su logística y presencia territorial. Este testimonio coincide plenamente con la hipótesis de la tesis, que plantea la existencia de vacíos normativos e institucionales en la integración del Sector Defensa al Sinagerd. Asimismo, refuerza uno de los objetivos de la investigación —identificar las limitaciones en la arquitectura institucional— al evidenciar la falta de un enfoque preventivo y planificado en la participación militar, una de las categorías de análisis definidas en el marco teórico.

Desde el Mindef se reconoce este diagnóstico y se señalan mejoras recientes, aunque insuficientes. El director de la Dirmov del Mindef subrayó que se encuentra

en proceso de actualización la vigente directiva general, que busca brindar disposiciones y responsabilidades claras a las dependencias del Sector Defensa: “Antes, muchas acciones se hacían sin un marco claro; con la nueva directiva tenemos un norte, aunque todavía hay ambigüedad en la coordinación con lo civil”**,** afirmó el funcionario. Esta perspectiva institucional confirma la categoría de análisis relativa a la gobernanza interinstitucional**:** si bien se han dado pasos importantes, persisten brechas de coordinación.

La citada declaración del director de la Dirmov se alinea con los objetivos específicos de la tesis, pues indica esfuerzos de mejora normativa, a la vez que contrasta parcialmente con la aspiración teórica de una integración totalmente fluida: reconoce que persisten duplicidades y vacíos que dificultan la articulación plena con instituciones civiles. En suma, los testimonios en esta dimensión institucional confirman la hipótesis central en cuanto a la fragmentación normativa y la necesidad de fortalecer el *andamiaje* institucional para una respuesta más coherente. También sugieren que, aunque la legitimación formal de la participación militar en GRD ha avanzado, la práctica aún requiere ajustes para lograr los objetivos planteados en el estudio en términos de coordinación eficaz en el Sinagerd.

V.1.3. Dimensión Operativa: La Capacidad de las FF. AA.

El análisis documental y testimonial coincide en que la principal fortaleza de las FF. AA. es su capacidad logística y de despliegue en la fase reactiva.

Fuerza de Tarea. Una de las primeras acciones del Sector Defensa ante el FEN 2023-2024 fue el alistamiento y despliegue de medios logísticos de las FF. AA. para asegurar una respuesta oportuna. Una vez iniciadas las lluvias y emergencias, las FF. AA. desplegaron un amplio operativo de distribución de ayuda humanitaria a la población afectada. Gracias a la planificación anticipada, desde septiembre de 2023, el Mindef —en coordinación con el Indeci— había reposicionado miles de toneladas de BAH en las zonas de mayor riesgo. En efecto, los almacenes adelantados del Indeci en el norte y oriente del país fueron abastecidos con aproximadamente 4000 toneladas de BAH (herramientas, enseres, abrigo, etc.) y 3500 toneladas de alimentos, para lo cual se utilizaron medios militares de transporte terrestre y aéreo. Esta estrategia de acercar *stock* de víveres y suministros a las áreas vulnerables resultó crucial: cuando se intensificaron las lluvias a inicios de 2024, ya

se contaba con recursos, listos para ser distribuidos rápidamente a las comunidades aisladas o damnificadas.

Así, durante la fase de respuesta (enero-marzo de 2024, aproximadamente), el Sector Defensa —a través del CCFFAA y en coordinación con las IIAA— ejecutó intensas operaciones para entregar BAH y prestar servicios básicos de emergencia en las regiones golpeadas. Las FF. AA. establecieron puentes aéreos con helicópteros y aeronaves de transporte, lo cual les permitió alcanzar alimentos, agua potable, medicinas, abrigo y otros BAH hacia localidades incomunicadas por vía terrestre.

Además de la entrega de bienes, el Sector Defensa brindó diversos servicios de apoyo a la comunidad en el contexto de la emergencia. Por ejemplo, las FF. AA. organizaron acciones cívicas multisectoriales para atender necesidades inmediatas de la población: en La Libertad, el Ejército del Perú (EP) condujo jornadas en coordinación con el gobierno regional para acercar servicios de salud, donaciones y programas sociales a distritos vulnerables. En Trujillo, el ministro de Defensa participó en la entrega de kits de cocina a comedores populares locales, y de sillas de ruedas donadas a personas con discapacidad, como parte de la ayuda humanitaria focalizada en grupos vulnerables. De igual modo, la Marina de Guerra del Perú (MGP), junto al Ministerio de Salud (Minsa), implementó la campaña “Costa Solidaria” en Piura, en cuyo marco llevaron un hospital de campaña y personal médico especializado a las localidades de Paita y Amotape. Esta intervención conjunta (11-15 de noviembre de 2023) permitió ofrecer a las familias consultas en medicina general, pediatría, ginecología, odontología, vacunación, entre otros servicios, lo que las preparó ante posibles brotes epidémicos por las inundaciones. Con el apoyo de la Plataforma Itinerante de Servicios de Salud II (PISSA II), se instalaron puestos de atención itinerantes y se reforzó el banco de sangre regional; esto significó un beneficio para cientos de pobladores locales.

En las zonas más devastadas, las FF. AA. también habilitaron albergues temporales para alojar a familias damnificadas y garantizaron servicios básicos en dichos refugios. El personal militar se encargó de la distribución diaria de alimentos en los campamentos, del soporte sanitario —a través de las unidades de Sanidad del EP, la MGP y la FAP— y de la seguridad, en estrecha coordinación con el Indeci. Estas

acciones de asistencia humanitaria directa, sumadas al esfuerzo logístico de transporte de bienes, contribuyeron significativamente a aliviar las necesidades inmediatas de la población afectada y prevenir riesgos secundarios (hambre, enfermedades o inseguridad) durante la emergencia.

Consolidado de Daño y Recursos Movilizados.

Tumbes. Esta región está ubicada en el extremo norte del Perú; es una de las más vulnerables ante los efectos del FEN, debido a su posición geográfica costera, sus escasas barreras naturales y una infraestructura urbana y rural frágil. Durante el evento del FEN 2023-2024, Tumbes soportó intensas lluvias, desbordes de quebradas y ríos, inundaciones generalizadas, daños en viviendas, afectación de vías de comunicación y pérdida de cultivos, lo cual derivó en elevados niveles de daño social y económico (Indeci, 2024).

Asimismo, la población enfrentó interrupciones del suministro de agua potable, cortes en el servicio eléctrico y afectaciones a la salud pública causadas por brotes epidémicos.

Consolidado de daño:

- Vida y salud: 361 damnificados y 6330 afectados.
- Viviendas: 30 viviendas destruidas, 97 viviendas inhabitables y 24 698 viviendas afectadas.
- Medios de vida: 56.5 ha de cultivos afectados y 29.1 ha de cultivos perdidos.
- Infraestructura: 73 aulas afectadas, 1 aula destruida, 5 establecimientos de salud afectados, 300 m de caminos rurales afectados, 200 m de caminos rurales destruidos, 6.7 km de carreteras afectadas, 4.1 km de trocha carrozable afectada.

Recursos movilizados:

Tabla 10

Recursos terrestres movilizados, Tumbes

Recursos movilizados	Provincia	Personal movilizado	Número de intervenciones	Intervenciones realizadas
	Contralmirante Villar	76	7	• Limpieza de vías y viviendas • Apoyo en el transporte de BAH
56 camiones 13 cisternas 03 camionetas 23 volquetes 04 camiones cisterna 56 camiones	Tumbes	1009	47	• Limpieza de vías y viviendas • Apoyo en el transporte de BAH • Apoyo en la distribución de BAH • Transporte de hormigón
	Zarumilla	1075	27	• Limpieza de vías y viviendas • Apoyo en el transporte de BAH • Apoyo en la distribución de BAH
Total		2160	81	

Nota. Los datos refieren a las operaciones terrestres de las FF. AA. en el marco de la respuesta al FEN 2023-2024, y fueron extraídos del Sinpad[19] y el Centro de Operaciones de Emergencia Sectorial Mindef (COES Mindef)[20].

Tabla 11

Recursos aéreos movilizados, Tumbes

Cantidad de movimientos	Horas de vuelo (costo aprox. en soles)	Carga total (aprox.)	Observaciones
11 (helicóptero)	23 h - 607 816	13 tn	• Evacuación de afectados • Transporte de BAH
03 (avión)	9.4 h - 242 851	8.9 tn	• Transporte de BAH

[19]Sistema informático que tiene como finalidad la gestión de la información por parte de los integrantes del Sinagerd.

[20] Son espacios de monitoreo que "funcionan de manera continua e ininterrumpida, en el monitoreo de los peligros inminentes, emergencias y desastres; así como, en la administración e intercambio de la información, para la oportuna toma de decisiones de las autoridades integrantes del SINAGERD, en el marco de las normas, requisitos y estándares aprobados por el ente rector del SINAGERD". (Reglamento de la Ley N°29664, Ley que crea el SINAGERD, 2011,51.1).

Nota. Los datos refieren a las operaciones aéreas de las FF. AA. en el marco de la respuesta al FEN 2023-2024, y fueron extraídos del Sinpad y el COES Mindef.

Piura. Esta provincia, ubicada en la costa norte del Perú, fue uno de los epicentros del impacto del FEN 2023-2024. Las lluvias extraordinarias provocaron el desborde del río Piura y de múltiples quebradas, lo que ocasionó inundaciones masivas en zonas urbanas y rurales, destrucción de vías de comunicación y graves daños en viviendas y cultivos (Indeci, 2024).

La respuesta del Sector Defensa, a través de las FF. AA., resultó decisiva: se realizaron evacuaciones aéreas y terrestres, se instalaron puentes modulares, se distribuyeron víveres y agua; también ejecutaron labores de sanidad y albergue en coordinación con autoridades locales y el Sinagerd (Mindef, 2024).

Consolidado de daño:

- Vida y salud: 16 429 damnificados, 143 940 afectados, 16 fallecidos y 2 desaparecidos.
- Viviendas: 1266 viviendas destruidas, 4481 viviendas inhabitables, 50 738 viviendas afectadas.
- Medios de vida: 2938 ha de cultivos afectados, 2481 ha de cultivos perdidos, 2092 animales afectados y 591 animales perdidos.
- Infraestructura: 112 aulas afectadas, 2051 aulas destruidas, 345 aulas inhabilitadas, 183 establecimientos de salud afectados, 25 establecimientos de salud inhabilitados, 31.2 km de caminos rurales afectados, 3.5 km de caminos rurales destruidos, 148 km de carretera destruida, 619 km de carreteras afectadas, 173 km de red de agua afectada, 98 km de red de agua destruida, 902 km de canal de riego afectado, 163 km de canal de riego destruido y 50 puentes destruidos.

Recursos Movilizados:

Tabla 12

Recursos terrestres movilizados, Piura

Recursos movilizados	Provincia	Personal movilizado	Número de intervenciones	Intervenciones realizadas
186 camiones cisterna, vehículos de apoyo 11 camionetas 07 volquetes 10 maquinaria variada 11 cargadores frontales 55 botes y embarcaciones 01 embarcación mayor	Ayabaca	68	4	• Limpieza de vías y viviendas • Apoyo en el transporte de BAH
	Huancabamba	55	9	• Apoyo en el transporte de BAH • Traslado de personas
	Morropón	649	38	• Colocación de sacos terreros • Apoyo en el transporte de BAH
	Paita	773	8	• Apoyo en el transporte de BAH • Colocación de sacos terreros
	Piura	2046	147	• Apoyo en el drenaje de agua • Limpieza de vías • Apoyo en el transporte de BAH
	Sechura	63	3	• Búsqueda y rescate • Evacuación aeromédica • Drenaje de agua
	Sullana	123	18	• Limpieza de vías y viviendas • Apoyo en el transporte de BAH
	Talara	66	5	• Limpieza de vías • Colocación de sacos terreros
Total		3843	232	

Nota. Los datos refieren a las operaciones terrestres de las FF. AA. en el marco de la respuesta al FEN 2023-2024, y fueron extraídos del Sinpad y el COES Mindef.

Tabla 13

Recursos aéreos movilizados, Piura

Cantidad de movimientos	Horas de vuelo (costo aprox. en soles)	Carga total (aprox.)	Observaciones
23 (helicóptero)	46 h - 1 202 644	30 tn	• Evacuación de afectados • Transporte de BAH
8 (avión)	27.2 h - 775 944	42.1 tn	• Transporte de BAH

Nota. Los datos refieren a las operaciones aéreas del Sector Defensa en el marco de la respuesta al FEN 2023-2024, y fueron extraídos del Sinpad y el COES Mindef.

Lambayeque. Esta provincia también experimentó severos efectos a partir del FEN 2023-2024, con lluvias torrenciales, desbordes de la quebrada San Lorenzo y fallas en los sistemas de drenaje urbano, las cuales inundaron ciudades como Chiclayo, José Leonardo Ortiz y Ferreñafe (Indeci,2024).

Las FF. AA. desplegaron batallones de ingeniería para la limpieza de drenes y el reforzamiento de defensas ribereñas, así como helicópteros y vehículos anfibios para rescatar personas, distribuir ayuda humanitaria y mantener el suministro de agua y alimentos en los albergues temporales (Mindef, 2024).

Consolidado de daño:

- Vida y salud: 24 127 damnificados, 65 739 afectados, 10 fallecidos y 1 desaparecido.
- Viviendas: 3303 viviendas destruidas, 6225 viviendas inhabitables y 25 708 viviendas afectadas.
- Medios de vida: 2413 ha de cultivos afectados, 2363 ha de cultivos perdidos, 823 animales afectados y 859 animales perdidos.
- Infraestructura: 62 aulas afectadas, 3 aulas destruidas, 4 establecimientos de salud afectados, 1 establecimientos de salud inhabilitado, 6 km de caminos rurales afectados, 1.5 km de caminos rurales destruidos, 19.3 km de carreteras afectadas, 3.1 km de red de agua afectada, 18.6 km de canal de riego afectado y 22.9 km de canal de riego destruido.

Recursos movilizados:

Tabla 14

Recursos terrestres movilizados, Lambayeque

Recursos movilizados	Provincia	Personal movilizado	Número de intervenciones	Intervenciones realizadas
145 (camiones y vehículos de apoyo)	Chiclayo	852	36	• Evacuación de afectados • Limpieza de vías y viviendas • Colocación de sacos terreros • Apoyo en el transporte y distribución de BAH
	Ferreñafe	459	38	• Evacuación de afectados • Apoyo en el transporte de BAH
	Lambayeque	2307	93	• Limpieza de vías y viviendas • Apoyo en el transporte de BAH • Apoyo en la distribución de BAH
Total		3618	167	

Nota. Los datos refieren a las operaciones terrestres de las FF. AA. en el marco de la respuesta al FEN 2023-2024, y fueron extraídos del Sinpad y el COES Mindef.

Tabla 15

Recursos aéreos movilizados, Lambayeque

Cantidad de movimientos	Horas de vuelo (costo aprox. en soles)	Carga total (aprox.)	Observaciones
15 (helicóptero)	29.2 h - 758 471	17 tn	• Evacuación de afectados • Transporte de BAH
04 (avión)	16.5 h - 634 123	32.2 tn	• Transporte de BAH

Nota. Los datos refieren a las operaciones aéreas del Sector Defensa en el marco de la respuesta al FEN 2023-2024, y fueron extraídos del Sinpad y el COES Mindef.

Consolidado General. El consolidado general de recursos movilizados, personal desplegado e intervenciones realizadas por las FF. AA. durante el FEN 2023-2024 constituye una visión integral de la magnitud y complejidad de la respuesta militar frente a la emergencia.

Por un lado, en términos cuantitativos, se aprecia un despliegue masivo de medios humanos y materiales que incluyó la movilización de miles de efectivos; centenares de vehículos, aeronaves y embarcaciones; así como el desarrollo de operaciones simultáneas en múltiples regiones. El esfuerzo estuvo orientado a garantizar la evacuación de la población afectada, la limpieza y habilitación de vías de comunicación, el transporte y distribución de BAH, y la ejecución de trabajos de contención y drenaje. Dichas acciones reflejan el carácter eminentemente reactivo de la intervención, pero también muestran la capacidad del Sector Defensa para sostener operaciones prolongadas en escenarios de alta vulnerabilidad (Mindef, 2024; Indeci, 2024).

Tabla 16

Consolidado general de recursos movilizados por las FF. AA., FEN 2023-2024

Recursos movilizados	Departamento	Personal movilizado	Número de intervenciones	Intervenciones realizadas
387 camiones, 55 botes, 30 volquetes, 13 cisternas, 10 cargadores, 11 tractores, 4 camiones cisterna adicionales 14 camionetas	Tumbes	2160	81	• Limpieza de vías y viviendas • Apoyo en el transporte de BAH • Apoyo en la distribución de BAH
	Piura	3843	232	• Colocación de sacos terreros • Apoyo en el drenaje de agua • Limpieza de vías • Apoyo en el transporte de BAH
	Lambayeque	3618	167	• Evacuación de afectados • Limpieza de vías y viviendas • Colocación de sacos terreros • Apoyo en el transporte y distribución de BAH
Total		9621	480	

Nota. Estos datos son la síntesis de las tablas correspondientes a cada región, así como de las principales demandas logísticas y operativas; fueron extraídos del Sinpad y el COES Mindef.

Si bien las cifras demuestran una alta capacidad, los entrevistados señalan dos

desafíos operativos críticos, los cuales se especifican a continuación:

Sostenibilidad del personal. La alta rotación del personal capacitado limita la eficacia. El funcionario del Indeci lamenta que oficiales capacitados en GRD "permanecen en Indeci por poco tiempo —a veces seis meses— antes de ser reasignados. Esto genera pérdida de capacidades acumuladas". El director de la Dirmov confirma este problema.

Sostenibilidad del equipamiento. El presupuesto es un problema crónico. "Los recursos siguen siendo limitados… Muchos equipos están quedando obsoletos por el uso intensivo" (especialista en GRD, IIAA).

Ahora bien, en la dimensión operativa, los resultados muestran que las FF. AA. han consolidado un alto nivel de capacidad de respuesta ante desastres, aunque enfrentan desafíos logísticos y de sostenibilidad. La experiencia del FEN 2023-2024 evidenció que el Sector Defensa actuó como "fuerza de tarea" de primera línea: desde antes de iniciada la emergencia se preposicionaron miles de toneladas de BAH en las zonas de mayor riesgo, y durante la fase crítica se desplegaron puentes aéreos, convoyes terrestres y personal militar a gran escala para asistir a la población afectada. El especialista en GRD del CCFFAA resaltó en su entrevista el alcance de estas operaciones, al indicar: "Logramos movilizar en pocas semanas a miles de efectivos y recursos a las zonas críticas, algo que ninguna otra entidad podía hacer con igual rapidez". Este testimonio se alinea con la premisa del estudio sobre las fortalezas operativas de las FF. AA., pues confirma la hipótesis de que la institución militar posee *capacidades logísticas superiores* (transporte aéreo, ingeniería y personal entrenado) que le permiten responder eficientemente en la etapa reactiva del desastre. También responde al objetivo de la tesis relacionado con analizar las capacidades operativas desplegadas en el FEN 2023-2024, ya que proporciona evidencia cualitativa de la efectividad en la distribución de ayuda y servicios de emergencia.

Sin embargo, por otro lado, el análisis cualitativo también revela limitaciones operativas que complementan este escenario. El especialista en GRD del CCFFAA admitió que, pese al éxito en la respuesta inmediata, persisten desafíos en cuanto a la continuidad y coordinación de las operaciones**:** "Dependemos de la solicitud de las autoridades civiles y a veces la burocracia retrasa la respuesta; nuestra logística es

fuerte, pero no tenemos presencia permanente en tareas de reducción o reconstrucción". Este señalamiento refuerza la categoría de análisis de "limitaciones operativas y de recursos" prevista en el marco analítico, y contrasta, además, con cualquier expectativa idealizada de autosuficiencia militar, lo cual subraya la necesidad de procesos más expeditos de articulación con los gobiernos locales y con el Indeci durante las emergencias. En consonancia con los objetivos de la investigación, esta evidencia testimonial identifica áreas de mejora concreta —por ejemplo, reducir la tramitología en la activación de ayuda y asegurar financiamiento para operaciones prolongadas— para posibilitar que la capacidad operativa de las FF. AA. se sostenga más allá de la respuesta inmediata. En síntesis, los hallazgos operativos confirman la eficacia de las FF. AA. en la fase de respuesta —lo que apoya la hipótesis sobre sus fortalezas logísticas—; a la vez, exponen los desafíos pendientes en entrenamiento especializado, presupuesto y coordinación continua, aspectos que el estudio busca destacar para futuras recomendaciones.

V.1.4. Dimensión Política y Estratégica: Legitimidad y Roles Futuros

Esta dimensión, conformada casi en su totalidad por las entrevistas, analiza las implicaciones políticas de la intervención militar y el potencial de un rol ampliado.

Dentro del plano político-estratégico, surgen consideraciones sobre la legitimidad democrática de la participación castrense en lo referente a gestión del riesgo, y sobre cómo debería delinearse su rol futuro dentro del sistema. En general, los testimonios señalan que la actuación de las FF. AA. ante desastres goza de amplia aceptación pública, debido a su efectividad para salvar vidas y proteger bienes en situaciones de crisis; no obstante, también se advierten posibles tensiones respecto al liderazgo civil y al riesgo de una dependencia excesiva en los militares.

Así lo ilustra el politólogo especializado en políticas públicas y GRD entrevistado, quien observó que "la participación militar en desastres es legítima y hasta esperada por la población cuando complementa a las autoridades civiles; el problema estaría en confiar demasiado en las FF. AA., lo que puede debilitar a la larga el desarrollo de capacidades civiles locales**"**. Este comentario concuerda con el marco teórico de la presente investigación, el cual discute el principio de *subsidiariedad*: las FF. AA. deben actuar en apoyo de las instituciones civiles y nunca sustituir su rol protagónico. De esta forma, el politólogo refuerza una de las categorías de análisis

relacionadas con la legitimidad y gobernanza democrática, y se alinea con la hipótesis al reconocer el valor de la intervención militar, sin dejar de añadir un componente crítico: la “trampa institucional” de depender de las FF. AA. en vez de fortalecer la gestión pública —un riesgo señalado en la literatura comparada y previsto como debate en esta tesis—. Este componente enriquece los resultados, pues contrasta con alguna visión inicial que pudo centrarse solo en las ventajas de la intervención militar; subraya que, estratégicamente, el objetivo de largo plazo debe ser un Estado resiliente, donde las capacidades civiles crezcan de la mano con el apoyo militar, no a su sombra.

Desde la perspectiva de los propios actores del Sector Defensa, los testimonios reflejan conciencia sobre este equilibrio político-estratégico. El director de la Dirmov del Mindef, por ejemplo, afirmó:

> No buscamos suplantar a las autoridades civiles, sino apoyar donde se nos necesite; nuestro rol en desastres es de apoyo subsidiario bajo conducción de la autoridad nacional, regional o local, dependiendo del nivel de la emergencia.

Esto guarda concordancia con los objetivos institucionales de fortalecer la condición de las autoridades civiles en la GRD para la emergencia, a la vez que legitima el rol futuro de las FF. AA. como componente integrado pero subordinado del Sinagerd. Este hallazgo confirma la hipótesis de que la participación castrense puede fortalecerse sin menoscabar la autoridad civil, siempre que exista un marco claro de roles. Además, conecta con el objetivo de investigación orientado a delinear propuestas de mejora: justamente, varios entrevistados coincidieron en la necesidad de formalizar canales permanentes de coordinación para institucionalizar el aporte militar en la GRD. En conclusión, en la dimensión político-estratégica, los resultados cualitativos respaldan la legitimidad de las FF. AA. en labores de desastre como complemento a la autoridad civil, y proyectan escenarios donde su rol futuro esté mejor definido en la planificación nacional —por ejemplo, mediante su participación en los procesos de preparación y reconstrucción, sin pérdida del liderazgo civil—. Esto responde de forma integral a la pregunta de investigación y a la hipótesis: las FF. AA. pueden ser actores clave y legítimos en la gestión del riesgo de desastres, siempre que su integración sea cuidadosamente normada, respetuosa del orden democrático y orientada a fortalecer —y no a reemplazar— las capacidades del resto del Estado.

VI. Discusión

Los hallazgos de la investigación sobre la participación de las FF. AA. en la GRD durante el FEN 2023-2024 pueden analizarse a través de tres dimensiones clave: institucional, operativa y político-estratégica. Cada una de estas perspectivas arroja luces sobre cómo y por qué las FF. AA. intervinieron principalmente en la gestión reactiva (preparación, respuesta y rehabilitación), así como desvela las limitaciones y potencialidades para integrarlas en la gestión prospectiva y correctiva.

VI.1. Dimensión Institucional

Desde la perspectiva de la gobernanza del riesgo, la respuesta estatal ante el FEN 2023-2024 evidenció un esfuerzo de articulación multisectorial e interinstitucional significativo, liderado por la PCM. Se conformó una *fuerza de tarea* nacional, con participación de la mayoría de ministerios y organismos técnicos —como el Enfen y el Senamhi—, lo que ejemplifica un modelo colaborativo en el que las FF. AA. se integraron como actores clave junto a las autoridades de los tres niveles de gobierno. El funcionario del Indeci entrevistado destacó que, ante el fenómeno El Niño, “se activaron *espacios de coordinación con participación militar* en todos los niveles de gobierno”, en referencia a los puestos de comando de las FF. AA. y los Centros de Operaciones de Emergencia. No obstante, esta integración ocurrió predominantemente en el componente reactivo de la GRD, lo que reflejó las limitaciones de un enfoque centrado en la emergencia más que en la gestión integral del riesgo.

De hecho, varios entrevistados —entre ellos, los especialistas en GRD de las IIAA y funcionarios de Mindef— coincidieron en la necesidad de formalizar canales permanentes de coordinación entre el Sector Defensa y el Sinagerd, a fin de institucionalizar el aporte militar más allá de las crisis. Este señalamiento denota un vacío en la estructura institucional vigente: si bien el Sinagerd provee un marco sistémico para coordinar actores a nivel nacional, regional y local, persisten desafíos de articulación intergubernamental previo al desastre. En el caso del FEN 2023-2024, la coordinación entre las FF. AA. y las autoridades locales fue efectiva para distribuir ayuda y rehabilitar servicios, pero principalmente *post facto* —es decir, tras la declaratoria de emergencia

Asimismo, el funcionario del Cenepred entrevistado reconoció que “faltó planificación conjunta previa con las FF. AA.; su rol se activa sobre todo *después* de la inminencia de la emergencia”. En suma, el análisis institucional sugiere la importancia de profundizar la gobernanza del riesgo incorporando anticipadamente a las FF. AA. en los mecanismos de coordinación. Su participación no debería esperar a la declaración de emergencia, sino iniciarse desde la planificación de la reducción del riesgo, en concordancia con el principio de involucrar a todos los actores del Estado.

Un aspecto crítico vinculado a la dimensión institucional es el marco normativo vigente. La Ley 29664, que crea el Sinagerd, establece explícitamente que las FF. AA. participan en la GRD solo en lo referente a la preparación, respuesta y rehabilitación ante situaciones de desastre, conforme a sus competencias. En otras palabras, la normativa encasilla a las FF. AA. en un rol reactivo y subsidiario, como apoyo de oficio durante las emergencias. Esta disposición legal, si bien reconoce formalmente a las FF. AA. como parte del sistema, limita su campo de acción en los componentes prospectivo y correctivo de la GRD. Varios testimonios enfatizaron que esta restricción normativa conduce a una falta de preparación institucional para tareas de reducción del riesgo: no existen planes ni presupuestos permanentes que incorporen a las FF. AA. en proyectos de reducción de vulnerabilidades antes de un desastre, según los especialistas en GRD del Mindef.

Para sintetizar, desde la dimensión institucional, el caso peruano revela la necesidad de actualizar el marco normativo e institucional para trascender la visión tradicional que circunscribe a las FF. AA. al auxilio ante una emergencia, y avanzar hacia un modelo en que estén integradas formalmente en *todos* los procesos de la GRD, bajo el liderazgo de las autoridades civiles.

VI.2. Dimensión Operativa

El análisis de los hallazgos a la luz de la dimensión operativa pone de relieve las capacidades y limitaciones de las FF. AA. para actuar ante desastres. En realidad, las FF. AA. peruanas demostraron poseer importantes recursos humanos, logísticos y de despliegue territorial, los cuales fueron movilizados durante el FEN 2023-2024. En ese sentido, las medidas fortalecieron significativamente la preparación operativa militar antes de la temporada de lluvias. Uno de los entrevistados, especialista en

GRD de las IIAA, confirmó que “por primera vez se contó con presupuesto para alistar equipos antes de El Niño, algo inédito en mi experiencia”, y subrayó el carácter excepcional de esta anticipación. Así pues, los testimonios recogidos indican que, tradicionalmente, los recursos para la participación militar en desastres se activaban tardíamente, cuando la emergencia ya estaba en curso o era inminente, lo cual coincide con hallazgos previos de otros estudios (Osada Bazán et al., 2019). La experiencia de 2023 marca un punto de inflexión en esa tendencia reactiva, aunque todavía focalizada en la *respuesta*.

El despliegue efectivo de las capacidades militares durante el FEN 2023-2024 se refleja en la variedad de operaciones en terreno ejecutadas. Diversos informes reportaron que las unidades de Ingeniería del Ejército realizaron trabajos de reencauzamiento de ríos, descolmatación de quebradas, limpieza de huaicos y restitución de vías de comunicación en las zonas más afectadas. Asimismo, las fuerzas actuaron en apoyo a la población mediante evacuaciones médicas, instalación de puentes modulares temporales y distribución masiva de ayuda humanitaria.

Durante la emergencia asociada al ciclón Yaku —sucedido a inicios del 2023—, el Sector Defensa repartió más de 2400 toneladas de ayuda humanitaria y efectuó 874 operaciones aéreas y terrestres para evacuar heridos, llevar víveres y trasladar personas a zonas seguras. Estas acciones de campo demostraron que las FF. AA. pueden sostener operativos prolongados, llegar rápidamente a áreas de difícil acceso y, con ello, llenar vacíos de respuesta allí donde los gobiernos locales y regionales se vieron desbordados.

Desde la teoría del Estado, este desempeño evidencia la capacidad estatal para proteger a la ciudadanía en situaciones de crisis, gracias al soporte operativo que brinda la institución castrense (Osada Bazán et al., 2019). Entrevistas a los oficiales de las IIAA resaltaron este punto: un oficial señaló: “La presencia de tropas en todo el territorio nos permitió actuar donde nadie más llegaba”, lo cual ilustra cómo el despliegue territorial de las FF. AA. aportó eficacia a la respuesta nacional.

Sin embargo, un examen crítico de la dimensión operativa revela que el empleo de estas capacidades tuvo un carácter eminentemente reactivo; es decir, las FF. AA. intervinieron de forma decisiva una vez desencadenada la emergencia, pero su

involucramiento en actividades preventivas o de reducción de riesgos previos fue muy limitado, si no nulo. Ninguno de los entrevistados identificó operaciones militares importantes de gestión prospectiva —abocada a evitar la generación de nuevos riesgos— antes del FEN 2023-2024, más allá de los simulacros y planes de contingencia básicos. Así, el especialista en GRD de las IIAA, también oficial del Ejército, admitió: “Nos activamos cuando ocurre el desastre; antes, participamos poco en obras de mitigación”.

Esta realidad apunta a un desaprovechamiento de las capacidades estratégicas militares en la fase predesastre. Algunos obstáculos mencionados para esa participación temprana fueron la falta de protocolos específicos y entrenamientos orientados a la reducción del riesgo. De hecho, apenas un porcentaje muy reducido del personal militar “está certificado en gestión del riesgo de desastres”, según constató un informe institucional (Osada Bazán et al., 2019, p. 152). Del mismo modo, varios especialistas señalaron en entrevistas que los planes y presupuestos institucionales no contemplan suficientemente a las FF. AA. en tareas de reducción.

En consecuencia, la dimensión operativa evidencia una paradoja: pese a la clara demostración de capacidades en la respuesta, estas capacidades permanecen subutilizadas en la reducción proactiva del riesgo. Integrarlas desde la reducción —por ejemplo, en obras de infraestructura, capacitación comunitaria o apoyo técnico en mapeo de riesgos— representaría una oportunidad para fortalecer la resiliencia del país, y reducir con ello la necesidad de intervenciones de emergencia tan extensas en el futuro.

VI.3. Dimensión político-estratégica

Por último, el estudio de caso invita a reflexionar en la dimensión político-estratégica, que comprende las implicancias en términos de seguridad nacional, legitimidad del rol militar y conducción política de la GRD. Cabe resaltar que la doctrina de defensa peruana ya reconoce a los desastres como amenazas a la seguridad que exigen la participación de las instituciones armadas. En concreto, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (Mindef, 2005) incluyó entre los lineamientos estratégicos de las FF. AA. el “proteger a la población ante los desastres”, lo cual lo equipara a otros objetivos de seguridad de Estado. En coherencia con ello, el marco legal peruano también incorpora desde hace décadas la función de “defensa civil”

como parte de las misiones subsidiarias de las FF. AA. Durante las entrevistas, tanto el politólogo especialista en políticas públicas y GRD como el especialista en GRD de la CCFFAA coincidieron en que los desastres forman parte de las denominadas "nuevas amenazas" a la seguridad, junto con el cambio climático, el crimen organizado, etc.

Esta visión politológica —inspirada en la noción de seguridad humana— sostiene que la protección de la vida y el bienestar de la población frente a amenazas naturales es intrínseca a la seguridad nacional moderna. En esa línea, el politólogo entrevistado argumentó que "incorporar a las FFAA en labores de reducción del riesgo refuerza la seguridad humana al mitigar amenazas antes de que se materialicen". Una vez más, los hallazgos de la investigación respaldan esta postura: la actuación militar durante el FEN 2023-2024 fue crucial para evitar mayores daños, lo que sugiere que su contribución podría ser aún más valiosa en etapas tempranas de la GRD si se le da el espacio normativo e institucional adecuado.

Sin embargo, la conducción político-estratégica de la GRD exige equilibrar esa mayor integración de las FF. AA. con el respeto al orden democrático y la autoridad civil. Un tema recurrente en las entrevistas con los especialistas fue la importancia de evitar la "militarización" de la GRD, es decir, la participación castrense debe darse *sin erosionar el liderazgo civil* ni desplazar a las agencias públicas especializadas. Un entrevistado, director de la Dirmov, representante del Mindef, subrayó en tal sentido que "las FF. AA. actuamos en complemento, jamás sustituyendo a la autoridad civil". Esta aclaración apunta a que la legitimidad del rol militar en asuntos internos depende de mantener claros los límites de su intervención, mediante la circunscripción al apoyo y nunca al control de la situación civil. Afortunadamente, el caso peruano no mostró conflictos mayores en este aspecto durante el FEN 2023-2024: las FF. AA., con una coordinación continua entre el COEN y las plataformas de defensa civil, respetaron la jerarquía establecida en el Sinagerd, según el funcionario del Indeci entrevistado. No obstante, mirando al futuro, el desafío político-estratégico será definir con mayor precisión el rol de las FF. AA. en la planificación nacional frente al riesgo, de modo que su aporte quede institucionalizado pero supeditado a la conducción del Sinagerd. Esto requerirá liderazgo político para implementar cambios normativos y fomentar una cultura de colaboración intersectorial permanente.

En suma, la discusión —al integrar las tres dimensiones— revela que la participación de las FF. AA. en la GRD en el Perú es legítima, necesaria y altamente beneficiosa, pero actualmente está subutilizada fuera del ámbito reactivo. Los marcos de gobernanza del riesgo modernos sugieren que todos los actores (civiles y militares) deben estar involucrados en todos los componentes de la GRD, incluyendo los procesos de reducción del riesgo y reconstrucción. Además, el caso del FEN 2023–2024 confirma que las FF. AA. poseen capacidades estratégicas valiosas más allá del auxilio inmediato, y que existe un consenso técnico en torno a aprovechar dichas capacidades para la reducción del riesgo. La condición para ello es avanzar hacia una integración plena y cuidadosamente normada de las FF. AA. en el Sinagerd, lo que conlleva reformar el marco legal vigente y fortalecer las instancias de coordinación e información compartida. Solo así se logrará que el enfoque reactivo evolucione a un enfoque preventivo-integral, que aumente la resiliencia nacional ante futuros desastres sin comprometer los principios democráticos ni la primacía de la autoridad civil.

VII. Conclusiones y Recomendaciones

VII. 1. Conclusiones

Esta tesis inicia evocando un relato con más de quinientos años de antigüedad, en el que los antiguos pobladores de la costa norte del Perú, desde su propia cosmovisión, intentaban explicar el fenómeno El Niño. En aquellos tiempos, el ser humano se encontraba a merced de los caprichos de la naturaleza y de los dioses que, según sus creencias, controlaban las fuerzas devastadoras de los fenómenos climáticos. Durante siglos, cada episodio severo de El Niño ha funcionado casi como un “diluvio” que expone la falta de previsión y obliga a comenzar de nuevo los procesos de reconstrucción y planificación.

La improvisación histórica en la respuesta estatal ha sido una constante, como si cada evento fuera el primero. Sin embargo, las acciones emprendidas frente al FEN 2023-2024 sugieren el inicio de un quiebre en ese ciclo: un esfuerzo consciente por aprender de las lecciones del pasado y prepararse mejor, lo que

quiebra la “maldición” de la desmemoria.

Al igual que en el mito, donde el diluvio representa una oportunidad de renovación, el Estado peruano tiene ahora la posibilidad de transformar la experiencia en una cultura permanente de la GRD, mediante la instauración de políticas públicas que fortalezcan la resiliencia social y consoliden un enfoque preventivo y sostenible.

En este proceso de cambio, el presente estudio de caso permite concluir que las FF. AA. han desempeñado y pueden desempeñar un rol fundamental en la gestión del riesgo de desastres, aunque su participación ha estado concentrada en los procesos reactivos debido a limitaciones institucionales y normativas. Durante el FEN 2023-2024, las FF. AA. actuaron como un pilar de la respuesta nacional, al brindar apoyo logístico, operacional y humano, crucial para atender a la población afectada y restablecer servicios críticos en múltiples regiones. Esta experiencia reafirma la capacidad de las FF. AA. para ampliar la eficacia del Estado en situaciones de crisis, pues aportan recursos y alcance territorial difíciles de igualar por las agencias civiles por sí solas. En tal sentido, se confirma la hipótesis de la investigación: las FF. AA. son actores legítimos y estratégicos en la GRD, cuya contribución puede elevar significativamente la capacidad de respuesta y reconstrucción del país ante desastres (Osada Bazán et al., 2019).

En contraste, los hallazgos también revelan que la participación castrense se ha dado, hasta ahora, de manera parcial e incompleta dentro del ciclo de la GRD. La principal limitante identificada es de naturaleza normativa e institucional: el marco legal vigente (Ley 29664/2011) solo incorpora formalmente a las FF. AA. en la preparación, respuesta y rehabilitación, y las excluye de los procesos de la gestión prospectiva y correctiva (reducción del riesgo y reconstrucción). Esta omisión normativa ha derivado en que, en la práctica, las FF. AA. no sean convocadas ni preparadas sistemáticamente para labores predesastre.

Consecuentemente, se perpetúa en el país un enfoque reactivo, en el cual las capacidades militares se movilizan después de la emergencia —muchas veces, de manera improvisada o de urgencia—, en lugar de ser empleadas antes para disminuir las condiciones de riesgo subyacentes. Así, subsisten vacíos de institucionalización, tales como la ausencia de planes interinstitucionales permanentes, canales formales

de coordinación antes de la emergencia y presupuestos asignados a actividades conjuntas de prevención que involucren al sector Defensa. De la misma manera, a nivel interno, las FF. AA. enfrentan desafíos de capacitación y adaptación doctrinaria; es necesario incorporar la gestión del riesgo de desastres como una misión explícita y desarrollar mayores competencias especializadas en su personal (Osada Bazán et al., 2019). Todos estos factores han limitado la integración plena de las FF. AA. en el Sinagerd.

Las implicancias de estos hallazgos son claras. Primero, es necesario un cambio de paradigma en las políticas públicas de GRD, que reconozca a las FF. AA. no solo como fuerza de reacción de último recurso, sino como socio estratégico en la construcción de resiliencia. Esto implica aprovechar sus fortalezas (logística, movilidad, disciplina, presencia nacional) de manera más planificada y sostenida, bajo la conducción de la autoridad de defensa civil, para reducir la vulnerabilidad antes de que ocurran los desastres.

Segundo, resulta apremiante ajustar el marco legal e institucional**.** Se identificó un claro vacío normativo a ser subsanado, para permitir la participación formal de las FF. AA. en los componentes prospectivo y correctivo de la GRD. Atender este vacío permitiría una institucionalización más sólida del rol militar en la GRD, lo cual proporcionaría certidumbre jurídica, reglas de juego claras y mecanismos de financiamiento anticipado para sus intervenciones preventivas.

Tercero, cualquier ampliación del rol de las FF. AA. debe ir acompañada de garantías político-estratégicas que preserven el liderazgo civil y la naturaleza multisectorial de la GRD. La investigación evidencia que es viable ampliar la contribución militar sin debilitar la autoridad civil: de hecho, una mejor definición de roles fortalecerá la confianza mutua y la coordinación interinstitucional, al reducir fricciones o superposiciones durante las crisis.

En conclusión, las FF. AA. del Perú tienen un papel crucial que desempeñar en todas las fases de la GRD**,** más allá de la respuesta de emergencia. Integrarlas de manera formal, planificada y permanente en los esfuerzos de preparación y reducción del riesgo elevará la eficacia del sistema nacional de GRD, contribuirá a proteger proactivamente a las poblaciones vulnerables y consolidará la presencia del Estado en todo el territorio. La evidencia recopilada muestra tanto la necesidad como la

oportunidad de avanzar en esa dirección. Para ello, se requiere voluntad política y visión estratégica: actualizar las normas vigentes, fomentar una cultura de gobernanza colaborativa del riesgo y dotar a las instituciones (civiles y militares) de las capacidades necesarias para trabajar unidas antes, durante y después de los desastres. Solo de esta forma, el Perú podrá cerrar la brecha entre la respuesta reactiva y la gestión integral del riesgo, y cumplirá con el deber supremo del Estado de defender la persona humana y el respeto a su dignidad.

VII.2. Recomendaciones

En función de las conclusiones expuestas, se plantean las siguientes recomendaciones para fortalecer la participación de las FF. AA. en la GRD de manera integral:

- Reforma legal del Sinagerd para incluir a las FF. AA. en la gestión prospectiva y correctiva. Se propone una modificatoria de la Ley 29664 que amplíe explícitamente el ámbito de participación de las Fuerzas Armadas. En concreto, se recomienda modificar el artículo 17 de dicha ley —referido a la participación de las FF. AA. y PNP— para incorporar su actuación formal en actividades de GRD antes del desastre, incluyendo la gestión prospectiva (reducción del riesgo) y la gestión correctiva (reconstrucción), además de la preparación, respuesta y rehabilitación. Esta modificatoria debe precisar las funciones que las FF. AA. pueden desempeñar en apoyo a los gobiernos locales, regionales y sectores del poder ejecutivo en acciones tales como ejecución de obras de mitigación —por ejemplo, reforzamiento de defensas ribereñas, drenaje de cauces y construcción de infraestructura—, apoyo logístico a campañas de reducción de vulnerabilidad —reubicación de poblaciones en riesgo, simulacros nacionales y distribución preventiva de ayuda—, y asesoría técnico-militar en planificación del territorio con enfoque de riesgo. Una propuesta para la redacción es la siguiente: “17.1. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú participan en la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a la gestión prospectiva, gestión reactiva y gestión correctiva ante situaciones de desastre, de acuerdo con sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades competentes, integrantes del

Sinagerd". Esto formalizaría la integración de las FF. AA. en todos los componentes de la GRD, lo que responde al vacío normativo identificado. Los argumentos para esta reforma se sustentan en consideraciones de ciencia política y gestión del riesgo: (a) Desde la política pública, dotar de base legal a la participación militar preventiva fortalecerá la gobernanza del riesgo, al incorporar de manera permanente a un actor estatal con notables recursos, lo que redunda en un Estado más eficaz y proactivo —según el enfoque de seguridad humana, proteger anticipadamente a la población es tan importante como reaccionar en la emergencia—. (b) Desde la perspectiva de seguridad y defensa, los desastres son amenazas no tradicionales que exigen un enfoque integral de seguridad nacional; en consecuencia, es coherente con la doctrina de defensa (Mindef, 2005) y con la Política de Estado 32 sobre GRD que la legislación habilite a las FF. AA. a contribuir en la reducción del riesgo, y no solo en la atención de desastres. En resumen, la modificatoria propuesta al marco legal crearía las condiciones para un involucramiento formal, responsable y efectivo de las FF. AA. en la construcción de un Perú menos vulnerable.

- Fortalecimiento de las capacidades y doctrinas militares para la gestión del riesgo. Finalmente, se recomienda impulsar cambios en el ámbito institucional interno de las IIAA para adaptarse al rol ampliado en GRD. Esto incluye actualizar la doctrina militar incorporando explícitamente la GRD como parte de las acciones militares de las FF. AA. en tiempos de paz, en concordancia con los lineamientos de seguridad nacional. Asimismo, es crucial invertir en capacitación especializada, es decir, desarrollar programas de entrenamiento en temas de GRD (planes de emergencia, análisis de riesgos, comando de incidentes, etc.) para oficiales y suboficiales, de preferencia en conjunto con instituciones civiles —por ejemplo, cursos con el Indeci, simulacros integrados con primeros respondedores—. Un mayor número de efectivos militares debería obtener certificaciones internacionales como equipos USAR[21] (acrónimo en inglés

[21]Grupos multidisciplinarios y altamente especializados, entrenados para la respuesta a incidentes de colapso estructural.

Urban Search and Rescue, o Búsqueda y Rescate Urbano) u otras competencias relevantes, tal como ya se viene iniciando con algunas unidades.

De igual modo, se recomienda reforzar la infraestructura logística preventiva dentro de las propias FF. AA.; por ejemplo, implementar almacenes de emergencia en bases militares estratégicas para preposicionar ayuda humanitaria —según especialistas en GRD de las IIAA entrevistados, esta práctica se empezó a adoptar antes del FEN 2023-2024). En términos de equipamiento, aunque en 2023 se adquirieron equipos de ingeniería para El Niño, es necesario institucionalizar dicha capacidad mediante la planificación plurianual de inversiones orientadas a la reducción del riesgo. Todas estas acciones coadyuvarán a que, una vez que el marco legal lo permita, las FF. AA. estén preparadas orgánicamente para asumir tareas preventivas sin detrimento de su misión principal. Al contrario, una mayor preparación en gestión del riesgo también redundará en tropas más versátiles y en un mejor vínculo FF. AA.-sociedad, lo que fortalecerá la legitimidad de la institución militar ante la ciudadanía.

En síntesis, las recomendaciones anteriores buscan fortalecer la resiliencia nacional aprovechando al máximo el potencial de las FF. AA. en el marco de la GRD. La modificatoria legal propuesta brindará el fundamento para una participación más amplia; los mecanismos de coordinación asegurarán la integración efectiva con las entidades civiles, y el desarrollo de capacidades internas permitirá que la contribución militar sea profesional, eficiente y respetuosa del orden democrático. Si se adoptan estas medidas, el Perú avanzará hacia un modelo de gestión del riesgo verdaderamente integral, donde la prevención sea tan prioritaria como la respuesta, y donde todos los recursos del Estado —incluyendo sus fuerzas armadas— estén alineados en la misión común de proteger a la población y reducir los riesgos futuros.

Bibliografía

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós.

Benavides, F. (2017). Desastres y respuesta estatal: límites de la intervención militar en la gestión del riesgo. *Revista de Seguridad y Defensa Nacional*, *4*(2), 55-70. https://recide.caen.edu.pe/index.php/recide/article/view/99

Bolaños, C. (2022). Vulnerabilidad social y políticas de prevención frente al Fenómeno El Niño en el norte peruano. *Revista de Estudios Regionales*, *18*(1), 45-68. https://revista.estudiosregionales.org.pe/index.php/rer/article/view/68

Bruneau, T. C., y Matei, F. C. (2008). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Routledge.

Cannon, T. (2000). Vulnerability Analysis and Disasters. En D. Parker (Ed.), *Floods* (pp. 45–55). Routledge.

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. (2023). *Escenarios de riesgo y análisis de vulnerabilidad 2023.* https://www.cenepred.gob.pe

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. (2025). *Escenarios de riesgo por inundaciones y movimientos en masa en el marco del Plan Multisectorial 2025-2027.* https://www.cenepred.gob.pe

Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (2023). Comunicado Oficial 012-2023**,** el 11 de agosto de 2023, en el cual confirmó que El Niño continuaría hasta el verano de 2024.

Contraloría General de la República (2023). *Informe de control concurrente sobre el Fenómeno El Niño 2023-2024*. https://www.contraloria.gob.pe

Decreto de Urgencia 015-2023. Dictan medidas para la ejecución de intervenciones ante peligro inminente por intensas precipitaciones pluviales y posible fenómeno El Niño. 16 de junio de 2023. El Peruano.

Decreto de Urgencia 030-2023. Que dicta medidas para la ejecución de intervenciones ante el peligro inminente de déficit hídrico y posible ocurrencia del

fenómeno El Niño. 27 de julio de 2023. El Peruano.

Decreto de Urgencia 031-2023. Que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera para atender o mitigar la reducción de riesgos, vulnerabilidades o impactos y para la preparación por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del fenómeno El Niño en el período 2023-2024. 28 de julio de 2023. El Peruano.

Decreto Legislativo 1671. Que modifica la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd). 28 de septiembre de 2024.

Decreto Supremo 006-2016-DE. Que aprueba el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Mindef. 6 de junio de 2016.

Decreto Supremo 067-2023-PCM. Que declara el estado de emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Pasco, Puno y Tacna, por peligro inminente ante déficit hídrico como consecuencia del posible fenómeno El Niño. 27 de mayo de 2023.

Decreto Supremo 072-2023-PCM. Que declara el estado de emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales (período 2023-2024) y posible fenómeno El Niño. 6 de junio de 2023.

Decreto Supremo 089-2023-PCM. Que prorroga el estado de emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales (período 2023-2024) y posible fenómeno El Niño. 2 de agosto de 2023.

Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe sobre gestión del riesgo de desastres en el Perú*. https://www.defensoria.gob.pe

Diamint, R. (2022). Democracias fragilizadas y militares multipropósito. En R.

Martínez (Coord.), *El papel de las fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI* (pp. 33-66). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). Bringing the State Back In. Cambridge University Press.

Frederick, B. (2020). Military Roles in Disaster Response: Balancing Efficiency and Democracy. *Journal of Disaster Policy*, *15*(3), 205-222. https://doi.org/10.1080/

Giddens, A. (1999). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus.

Hardoy, J. E., Mitlin, D., y Satterthwaite, D. (2001). *Environmental Problems in an Urbanizing World: Finding Solutions in Cities in Africa, Asia and Latin America*. Earthscan.

Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press.

Instituto Nacional de Defensa Civil (2017). *Reporte final El Niño Costero 2017*. https://www.indeci.gob.pe

Instituto Nacional de Defensa Civil (2025). *Compendio estadístico de la gestión reactiva al primer semestre 2024.*

Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Free Press.

Kaldor, M. (2007). *Human security*. Polity Press.

Kapucu, N. y Van Wart, M. (2006). The Evolving Role of the Military in Disaster Response. *Public Administration Review*, *66*(1), 31-44. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00662.x

Kaufmann, D. y Kraay, A. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (Policy Research Working Paper 5430). World Bank.

Lavado, W. y Espinoza, J. C. (2014). Impactos hidrometeorológicos de los eventos El Niño en el Perú. *Revista Peruana de Meteorología*, *10*(2), 15-28.

Lavell, Allan (1996). *Estado, sociedad y gestión de los desastres en américa latina en busca del paradigma perdido.* Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Ley 29664 de 2011. Que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd). 19 de febrero de 2011.

Lipset, S. M. (1981). *Political Man: The Social Basis of Politics* (4.ª ed.). Johns Hopkins University Press.

Martínez, R. (Coord.). (2022). *El papel de las fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Maskrey, A. (Comp.). (1993). *Los desastres no son naturales.* Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press.

Ministerio de Defensa (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú*. Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa del Perú (2022). Directiva 002-2022-DIGRIN. https://www.gob.pe/institucion/mindef/normas-legales/3305983-002-2022-mindef-vrd-digrin

Ministerio de Defensa del Perú (2024). *Plan Multisectorial ante la Ocurrencia del Fenómeno El Niño 2023-2024*. https://www.gob.pe/institucion/mindef

Narváez, L., Lavell, A. y Pérez Ortega, G. (2003). *La gestión del riesgo de desastres: Un enfoque basado en procesos.* Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina.

Novak, F. (2024). El rol de las Fuerzas Armadas del Perú en caso de desastres naturales. *Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos*, 22(44), 944-961. https://doi.org/10.21830/19006586.1394

O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries).

World Development, *21*(8), 1355-1369.

Oliver-Smith, A., Alcántara-Ayala, I., Burton, I., y Lavell, A. (2017). The Social Construction of Disaster Risk. En S. L. Cutter (Ed.), *The SAGE Handbook of Disaster Risk Reduction and Management* (pp. 34-47). SAGE Publications.

Organización de las Naciones Unidas (2005). *Marco de Acción de Hyogo* 2005-2015: *aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.* Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Organización de las Naciones Unidas (2015)**.** *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030).* Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Osada Bazán, W., Rivera Liza, R. y Román Aldana, D. (2019). *Acciones militares del Ejército del Perú en el marco de la Ley 29664 – Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* [Tesis de maestría]. Escuela de Posgrado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército.

Ostrom, E. (2010). Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. Global Environmental Change, *20*(4), 550-557.

Pierre, J., y Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan Education UK.

Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H. (2010). Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America. *Comparative Politics*, *42*(4), 395-416.

Pion-Berlin, D., y Martínez, R. (2017). *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge University Press.

Pizarro, Victor (2021). *Participación de las fuerzas armadas del perú en la emergencia sanitaria nacional por la covid-19.* Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-CAEN.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. Oxford University

Press.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, *44*(4), 652-667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb0174

Rostworowsky, M. (2002). *Obras completas II, Pachacamac y el Señor de los Milagros: una trayectoria milenaria: El informe de Rodrigo Cantos de Andrade*. Instituto de Estudios Peruanos.

Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (2014). *El fenómeno El Niño en el Perú.*

Takahashi, K. y Martínez, A. (2019). The Climate of El Niño: Mechanisms and Impacts in the Pacific and Peru. *Climate Dynamics*, *52*(1), 345-362. https://doi.org/10.1007/s00382-018-4317-1

Tierney, K. (2014). *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*. Stanford University Press.

Uildriks, N. (2020). Civil-Military Cooperation in Humanitarian Operations. *Journal of International Security*, *14*(2), 112-130.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.* https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En A. Maskrey (Comp.), *Los desastres no son naturales* (pp. 9-50). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. y Davis, I. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (2.ª ed.). Routledge.

Zevallos, J. y Vera, M. (2023). Lecciones de la participación militar en la GRD en el norte peruano. *Revista Andina de Políticas Públicas*, *8*(1), 88-105.

Anexo 1

Matriz de consistencia

Título: PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

Subtitulo: Estudio de caso: Perú, fenómeno El Niño 2023-2024

Problema principal	Objetivo principal	Supuesto general	Categorías de análisis	Problemas secundarios	Objetivos específicos	Supuestos específicos
¿Cuál ha sido el rol de las FF. AA. en la GRD durante el FEN 2023-2024 y qué potencial tienen para participar en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD?	Analizar la participación de las FF. AA. del Perú en la GRD durante el FEN 2023-2024, identificando su potencial participación en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD, con el propósito de aportar a la comprensión y fortalecimiento de su institucionalización dentro del Sinagerd.	La participación de las FF. AA. en la GRD durante el FEN 2023-2024 ha sido esencial en el proceso de respuesta, pero su limitada participación en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD evidencia la necesidad de una institucionalización más amplia y sostenida para fortalecer la capacidad de respuesta estatal y la resiliencia ante futuros desastres.	Participación de las FF. AA. en la GRD 1. Dimensión Institucional 2. Dimensión Operativa 3. Dimensión política y estratégica	1. ¿Cómo se desarrolló la coordinación entre las FF. AA. y los organismos del Sinagerd durante la emergencia del FEN 2023-2024? 2. ¿Cuáles fueron las principales acciones operativas y logísticas desplegadas por las FF. AA. durante el FEN 2023-2024? 3. ¿Cuáles son los principales desafíos para institucionalizar el rol de las FF. AA. en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD?	1. Analizar la coordinación interinstitucional entre las FF. AA. y los organismos que conforman el Sinagerd durante la respuesta al FEN 2023-2024. 2. Identificar y describir las principales acciones operativas, logísticas y de asistencia humanitaria desarrolladas por las FF. AA. durante la emergencia. 3. Identificar y analizar las limitaciones normativas,	1. La coordinación entre las FF. AA. y los organismos del Sinagerd durante el FEN 2023-2024 fue principalmente vertical y de carácter operativo, sin una planificación conjunta ni mecanismos estables de articulación interinstitucional. 2. Las FF. AA. desplegaron capacidades significativas en transporte, salud, ingeniería y logística, que resultaron decisivas en la respuesta inmediata, pero subutilizadas en las fases de prevención y

		institucionales y operativas que restringieron la participación de las FF. AA. durante el FEN 2023-2024, con el fin de comprender los desafíos que enfrentan para consolidar su rol en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD.	reducción del riesgo. 3. Durante el FEN 2023-2024, la participación de las FF. AA. se vio restringida por vacíos normativos, desarticulación interinstitucional y limitaciones operativas, lo que evidencia la necesidad de fortalecer su marco de intervención para institucionalizar su papel en los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD.

Anexo 2

Entrevista Semiestructurada

Tesis: *"Participación de las Fuerzas Armadas en la Gestión del Riesgo de Desastres. Estudio de caso: Perú, Fenómeno El Niño 2023-2024".*

Contexto: Esta guía de entrevista semiestructurada ha sido diseñada para recolectar información en el marco de una investigación de tesis de licenciatura en Ciencia Política. El objetivo es explorar la participación de las Fuerzas Armadas del Perú (FF. AA.) en la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), con énfasis en su rol durante el *proceso reactivo* (fases de preparación, respuesta y rehabilitación ante desastres) y en identificar las limitaciones normativas, institucionales y operativas que afectan su integración plena en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd). La entrevista está orientada a actores clave del Sector Defensa —tales como oficiales militares, planificadores estratégicos, o responsables logísticos/operativos— que tengan conocimiento en la participación de las FF. AA. en la GRD.

La entrevista se estructura en cinco bloques temáticos: (1) Rol histórico en emergencias, (2) Articulación interinstitucional, (3) Capacidades operativas, (4) Limitaciones y desafíos, y (5) Propuestas de mejora. Las preguntas son abiertas y van acompañadas de posibles preguntas de seguimiento para profundizar en los temas y fomentar respuestas reflexivas. Esta estructura flexible permite adaptar la conversación según el flujo de la entrevista, lo que garantiza, a la vez, la recolección de datos relevantes para un análisis temático posterior, acorde al enfoque cualitativo politológico de la investigación.

Entrevistador: *Buenos días/tardes. Mi nombre es Alonso Ttito y estoy llevando a cabo una investigación para la tesis titulada "Participación de las Fuerzas Armadas en la Gestión del Riesgo de Desastres (caso: Perú, FEN 2023-2024)". Le agradezco por aceptar esta entrevista. El propósito es conocer su perspectiva y experiencia sobre el rol que cumplen las FF. AA. en la GRD en el Perú, especialmente durante eventos como el Fenómeno El Niño, así como entender las fortalezas y desafíos de su participación en el SINAGERD.*

Quiero asegurarle que toda la información que nos brinde será tratada con estricta confidencialidad y se utilizará únicamente con fines académicos. Su nombre no aparecerá en el informe sin su autorización. Si está de acuerdo, con su permiso, grabaré la conversación para no perder ningún detalle, pero puede sentirse libre de no responder alguna pregunta o de detener la entrevista en cualquier momento.

¿Tiene alguna consulta antes de comenzar?

Nuevamente, gracias por su tiempo. Si le parece bien, empezamos con algunas preguntas generales sobre la participación de las Fuerzas Armadas en emergencias.

Bloque 1. Rol histórico de las FF. AA. en emergencias y desastres

- **¿Cómo han participado históricamente las FF. AA. del Perú en la atención de emergencias y desastres?** Por favor, describa cuál ha sido el rol tradicional de las FF. AA. en este tipo de eventos a lo largo del tiempo.
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Podría mencionar algunos hitos o ejemplos históricos (por ejemplo, Fenómeno El Niño de 1982-1983, 1997-1998, el Niño Costero 2017, sismos u otros desastres) en los que las FF. AA. tuvieron una participación destacada? ¿Cuáles fueron los tipos de acciones realizaron en esas ocasiones?
    - *Pregunta de seguimiento:* En su opinión, ¿cuáles son las características o fortalezas que han hecho de las FF. AA. un actor importante en la respuesta a emergencias en el Perú (por ejemplo, su capacidad logística, disciplina, presencia territorial, etc.)?
- **¿Cómo describiría la evolución del rol de las FF. AA. en la GRD a lo largo del tiempo?** ¿Ha cambiado su nivel de participación o las funciones que desempeñan, especialmente a partir de la creación del Sinagerd en 2011?
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Notó algún cambio normativo o doctrinario que haya redefinido la participación de las FF. AA. en la respuesta a desastres en años recientes? Por ejemplo, ¿existen ahora mayores coordinaciones con instituciones civiles que antes no se daban?
    - *Pregunta de seguimiento:* Desde su perspectiva, ¿la participación de las FF. AA. en desastres sigue siendo principalmente reactiva (en la emergencia) o se ha extendido a otros campos de la GRD (como prevención o reconstrucción) con el paso del tiempo?

Bloque 2. Articulación interinstitucional en la GRD

- **¿Cómo se articulan o coordinan las FF. AA. con las instituciones civiles y los organismos del Sinagerd durante una situación de desastre?** Describa los mecanismos de coordinación interinstitucional que existen o que usted haya experimentado al atender emergencias.
    - *Pregunta de seguimiento:* Por ejemplo, ¿cuáles son los canales de comunicación o estructuras se activan entre las FF. AA. y el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) u otras entidades (ministerios, gobiernos regionales) cuando ocurre una emergencia como el fenómeno El Niño?
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Las FF. AA. participan en espacios formales de coordinación como el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) o las plataformas de defensa civil? Describa su nivel de integración en dichos espacios, si lo conoce.
    - *Pregunta de seguimiento:* En su experiencia, ¿la coordinación se maneja principalmente a nivel central (por ejemplo, entre el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) y las instancias nacionales del Sinagerd) o también a nivel **regional/local** en el terreno durante la respuesta?

- **¿Qué tan efectiva considera usted que fue la coordinación entre las FF. AA. y las demás entidades del Estado durante la respuesta al FEN 2023-2024?**
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Podría señalar algún ejemplo de buena coordinación interinstitucional que observó durante la emergencia del FEN 2023-2024? (Por ejemplo, operaciones conjuntas exitosas, fluidez en el intercambio de información, etc.).
    - *Pregunta de seguimiento:* Por el contrario, ¿hubo situaciones donde la coordinación no fue óptima o enfrentó dificultades durante el FEN 2023-2024? ¿A qué problemas específicos lo atribuye (por ejemplo, falta de claridad en los roles, comunicación deficiente, burocracia, diferencias de protocolos entre instituciones)?
    - *Pregunta de seguimiento:* En general, ¿existen acuerdos o planes interinstitucionales previos (antes del desastre) entre las FFAA y otros organismos para prepararse y responder conjuntamente, o la coordinación se improvisa principalmente durante la emergencia?

Bloque 3. Capacidades operativas de las FF. AA. en la gestión reactiva (preparación, respuesta, rehabilitación)

- **En cuanto a la *preparación***: ¿Cómo se preparan las FF. AA. para responder a desastres como el fenómeno El Niño? ¿Cuál es el tipo de planificación o entrenamiento previo que realizan para estar listas ante emergencias?
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Existen planes de contingencia militar específicos para desastres naturales? (Por ejemplo, planes de movilización de tropas o equipos antes de temporadas de lluvias intensas, designación de unidades de respuesta rápida, etc.)
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Reciben los miembros de las FF. AA. capacitación especializada en GRD o asistencia humanitaria? (Si es así, ¿podría dar ejemplos de entrenamientos o simulacros que se realicen regularmente?)
    - *Pregunta de seguimiento:* Desde la fase de preparación, ¿se coordinan estos planes con las autoridades civiles? Por ejemplo, ¿participan las FF. AA. en simulacros nacionales de emergencias o en la elaboración de mapas de riesgo y planes de respuesta conjunta con Indeci u otros sectores?
- **Durante la *respuesta* a un desastre**, ¿cuáles son las funciones o tareas principales que cumplen las FF. AA. en el terreno? Describa, basándose en su experiencia, las acciones operativas y logísticas típicas que realizan las FF. AA. al ocurrir una emergencia mayor (como inundaciones, deslizamientos u otros eventos causados por El Niño).
    - *Pregunta de seguimiento:* Por ejemplo, ¿participan en labores de búsqueda y rescate, evacuación de personas, distribución de ayuda humanitaria, instalación de puentes aéreos o terrestres, atención médica de emergencia, etc.? Detalle algunas de estas contribuciones concretas de las FF. AA. durante la respuesta.
    - *Pregunta de seguimiento:* Pensando en la emergencia del FEN 2023-2024, ¿cuáles fueron las principales acciones operativas que llevaron a cabo las FF. AA.? (Si es pertinente a su conocimiento:

¿movilización de ingenieros militares para rehabilitar caminos, uso de helicópteros o vehículos anfibios para llegar a zonas aisladas, apoyo logístico a otros organismos, etc.?)
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Cómo se organizan internamente las FF. AA. durante una respuesta? (Por ejemplo, ¿se activa algún comando especial de operaciones de emergencia en las FF. AA., se designa un oficial de enlace con el COEN, se despliegan unidades de diferentes fuerzas armadas de manera conjunta bajo un mando unificado, etc.?)
- **En el proceso de *rehabilitación*** (las semanas posteriores al desastre, para restablecer la normalidad), ¿cómo contribuyen las FF. AA.? ¿Qué tipo de apoyo brindan una vez controlada la emergencia inmediata, durante las tareas de rehabilitación o recuperación inicial?
    - *Pregunta de seguimiento:* Por ejemplo, ¿participan en la reconstrucción o reparación provisional de infraestructura crítica (puentes temporales, despeje de escombros en carreteras, reparación de servicios básicos)? ¿Brindan asistencia humanitaria continuada (como distribución de víveres, agua, refugio temporal) durante la etapa de rehabilitación?
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Hasta qué punto permanecen las FF. AA. involucradas tras la respuesta inicial de emergencia? ¿Existe un retorno progresivo a sus funciones regulares o se mantienen destacamentos militares en las zonas afectadas durante la recuperación inmediata?

Bloque 4: Limitaciones y desafíos para la integración plena de las FF. AA. en el Sinagerd

- **Desde su perspectiva, ¿cuáles son las principales limitaciones *normativas e institucionales* que dificultan una integración plena de las FF. AA. en el Sinagerd?**
  (Nota: con "normativas" nos referimos a leyes, normas o directivas oficiales; con "institucionales" nos referimos a la estructura y mecanismos de coordinación entre instituciones).
    - *Pregunta de seguimiento:* En el aspecto legal o normativo, ¿considera que la legislación vigente (por ejemplo, la Ley 29664 que crea el Sinagerd y sus reglamentos) define claramente el papel de las FF. AA. en la GRD, o existen vacíos jurídicos o restricciones que limitan su accionar (por ejemplo, solo pueden actuar formalmente tras ciertos decretos de emergencia, etc.)?
    - *Pregunta de seguimiento:* En el aspecto institucional, ¿identifica desafíos para integrar a las FF. AA. dentro de la estructura del Sinagerd?, ¿cuáles son? (Por ejemplo, ¿falta una representación permanente de las FF. AA. en los órganos de decisión de la GRD? ¿Hay poca interacción cotidiana entre el sector Defensa y Defensa Civil? ¿Existen recelos o barreras burocráticas entre militares y civiles?)
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Cómo calificaría la articulación intersectorial actual entre el Sector Defensa y los demás sectores en materia de GRD? (Si no es óptima, ¿qué factores institucionales

lo impiden: cultura organizacional diferente, falta de protocolos comunes, superposición de mandos, etc.?)

- **¿Cuáles son las principales limitaciones *operativas* que enfrentan las FF. AA. al participar en la respuesta a desastres?** *(Nota: "Operativas" abarca recursos, capacidades técnicas, entrenamiento, equipamiento, financiamiento, etc., en el terreno de la operación).*
    - *Pregunta de seguimiento:* Recursos y equipamiento: ¿Cuentan las FF. AA. con recursos suficientes para atender emergencias de gran magnitud? Por ejemplo, ¿existen limitaciones en presupuesto, en disponibilidad de vehículos, aeronaves, maquinaria o en equipamiento especializado para rescate y atención de desastres?
    - *Pregunta de seguimiento:* Capacitación y personal: Mencionó anteriormente la preparación; en la práctica operativa, ¿es adecuado el entrenamiento del personal militar para tareas de respuesta humanitaria? ¿Se enfrentan a falta de personal entrenado en ciertas áreas (por ejemplo, manejo de albergues, atención de heridos civiles, etc.)?
    - *Pregunta de seguimiento:* Coordinación en el terreno: operativamente, ¿cuál es el grado de dificultad en coordinar las acciones militares con las de brigadas civiles u organizaciones humanitarias durante la emergencia? ¿Han surgido problemas operativos como duplicación de esfuerzos, comunicación incompatible (radios/sistemas), o diferencias en protocolos que dificulten la operación conjunta?
    - *Pregunta de seguimiento:* Otros desafíos operativos: ¿Existen limitaciones relacionadas a la geografía (por ejemplo, dificultad para desplegar tropas en ciertas zonas remotas), a la salud y seguridad de las tropas durante desastres, o a las reglas de enfrentamiento (por ejemplo, restricciones en uso de ciertos recursos militares en ámbitos civiles) que debamos considerar?

Bloque 5. Lecciones aprendidas y propuestas de mejora

- **A partir de la experiencia del FEN 2023-2024, para usted, ¿cuáles son las *lecciones aprendidas* a destacar acerca de la participación de las FF. AA. en la GRD?**
    - *Pregunta de seguimiento:* En su opinión, ¿cuáles son los aspectos que funcionaron bien durante la respuesta del FEN 2023-2024 que deberían mantenerse o replicarse en el futuro? (Por ejemplo, despliegues rápidos, cierta coordinación efectiva con alguna entidad, uso de determinadas capacidades de las FF. AA., etc.)
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Y qué aspectos no funcionaron tan bien o podrían mejorarse según la experiencia del FEN 2023-2024? (Por ejemplo, lentitud en alguna fase, problemas de comunicación, falta de claridad en responsabilidades, etc.)
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Hubo algo sorprendente o inesperado en cómo se desarrolló la participación militar en este evento que le haya dejado un aprendizaje particular?

- **¿Cuáles son los *cambios o medidas que* podrían implementarse para mejorar la integración de las FF. AA. en el Sinagerd y fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres en el Perú?**
    - *Pregunta de seguimiento:* En el ámbito normativo: ¿Considera necesaria alguna reforma legal o ajuste normativo para clarificar o reforzar el rol de las FF. AA. en la GRD? (Por ejemplo, un protocolo específico de intervención militar en desastres, mejoras a la Ley Sinagerd, etc.)
    - *Pregunta de seguimiento:* En el ámbito institucional: ¿Propondría la creación de mecanismos permanentes de coordinación entre las FF. AA. y las instituciones civiles? (Por ejemplo, una unidad de enlace permanente entre el Ministerio de Defensa y Indeci, mesas de trabajo periódicas intersectoriales, incorporación formal de oficiales de las FF. AA. en la planificación nacional de GRD, etc.)
    - *Pregunta de seguimiento:* En el ámbito de capacidades: ¿Qué mejoras se podrían hacer en las capacidades de las FF. AA. para optimizar su respuesta a desastres? (Por ejemplo, mayor presupuesto para equipamiento de emergencia, entrenamientos conjuntos con personal de defensa civil, adquisición de tecnología de monitoreo y respuesta, protocolos logísticos más ágiles, etc.)
    - *Pregunta de seguimiento:* En términos de políticas públicas, ¿cómo podría el Estado aprovechar mejor a las FF. AA. para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante desastres? (Por ejemplo, integrándolas en programas de desarrollo de infraestructura resiliente, campañas de prevención en comunidades, etc.)
- **¿Ve usted *potencial para una participación más activa de las FF. AA.* en otras fases de la GRD, más allá de la respuesta inmediata?** Me refiero a si las FF. AA. podrían involucrarse más en la reducción del riesgo (prevención/mitigación) antes de los desastres, o en la reconstrucción de largo plazo después de los desastres.
    - *Pregunta de seguimiento:* En caso afirmativo, ¿cuáles son los roles o actividades específicas que podrían desempeñar las FF. AA. en la gestión prospectiva (prevención de desastres, obras de mitigación, preparación de la población) o en la gestión correctiva (reconstrucción y recuperación de largo plazo)?
    - *Pregunta de seguimiento:* ¿Cuáles son los cambios que serían necesarios para hacer viable esa mayor participación en prevención o reconstrucción? (Por ejemplo, cambios en las prioridades institucionales de las FF. AA., capacitación de personal en tareas civiles, coordinación con ministerios de construcción/vivienda, financiamiento específico, etc.)
    - *Pregunta de seguimiento:* En su opinión, ¿cuáles serían los beneficios de que las FF. AA. se involucren más en estas fases (por ejemplo, aprovechar su logística para proyectos preventivos) y cuáles serían los posibles riesgos o limitaciones (por ejemplo, distraer recursos de la defensa nacional, falta de expertise en obras civiles, etc.)?

Cierre de la entrevista

- Finalmente, ¿hay algún otro aspecto o comentario relacionado con la participación de las FF. AA. en la GRD que le gustaría agregar y que no haya surgido en las preguntas anteriores? Cualquier apreciación adicional que considere importante es bienvenida.