

Revista de **Ciencia e Investigación** en

# Defensa-CAEN



SEGURIDAD



DEFENSA



DESARROLLO



PERÚ

Ministerio de Defensa



**CAEN**

Centro de Altos  
Estudios Nacionales  
ESCUELA DE POSGRADO

**EL PERÚ PRIMERO**





Revista de **Ciencia e Investigación en**  
**Defensa-CAEN**

Créditos

AUTORIDADES DEL CAEN

DIRECTOR GENERAL

**General de Brigada y Doctor**

Marco Antonio Ramos Cruz

SUBDIRECTOR GENERAL

**Coronel FAP y Doctor**

Julio Villafuerte Osambela

DIRECTOR ACADÉMICO

**Coronel FAP y Doctor**

Jorge Luis Cardich Pulgar

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

**Doctor**

Carlos Arturo Castilla Bendayán

DIRECTOR ADMINISTRATIVO

**Coronel FAP y Maestro**

Roberto Cárdenas Vega

JEFE DE LA OFICINA DE TECNOLOGÍAS,  
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

**Coronel EP y Doctor**

Luis Gonzales Cárdenas

REVISTA DE CIENCIAS E INVESTIGACIÓN EN  
DEFENSA - CAEN

Vol 1 N° 4 julio-octubre 2020 / ISSN 2709-1422

COMITÉ EDITORIAL

EDITOR JEFE

Dr. Marco Antonio Ramos Cruz

EDITOR ACADÉMICO

Sabino Ernesto Villón Bruno

EDITOR ASOCIADO

Dr. Israel Barrutia Barreto

EDITOR ASOCIADO

Dr. Jorge Cardich Pulgar

EDITOR DE CONTENIDO

Dr. Carlos Castilla Bendayán

COMITÉ ASESOR

Dr. Edwin Cruz Aspajo.

*Universidad Alas Peruanas. Lima, Perú*

Dr. Jhony Ubillus Carbonel.

*Universidad Andina del Cuzco. Lima, Perú*

Dr. Cesar Segundo Llontop Sebastiani.

*Instituto de Calidad para el Desarrollo. Lima, Perú*

Dra. Rosa Luz Larrea Serquen.

*Universidad Autónoma del Perú. Lima, Perú*

Dr. Carlos Monja Manosalva.

*Universidad Alas Peruanas. Lima, Perú*

EQUIPO TÉCNICO

ADMINISTRADOR OJS

Dr. Nino Delgado

ASESOR OJS

Tec. Luis Alberto Reyes

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Andres Arana Julca

Revista editada por la dirección de investigación del Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG. Dirección: Av. Escuela Militar distrito de Chorrillos. Lima, Perú. Teléfonos: 01 2510692



Revista de ciencia e Investigación en Defensa by Centro de Altos Estudios Nacionales is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License.

Defensa-CAEN

3

## Editorial

p. 5 - 6

## Artículos de Investigación

Capacidades del Ejército del Perú para afrontar las nuevas amenazas  
contra la seguridad nacional

Capacities of the peruvian army to face new threats to national security

**Autor.** FELIPE ARRIETA PINEDO

p. 7 - 22

Efectos de la migración venezolana en la seguridad ciudadana  
de Lima Metropolitana

Effects of venezuelan migration on citizen security in Metropolitan Lima

**Autor.** OLGIER BENAVIDES PONCE DE LEÓN

p. 23 - 35

Estrategias integradas de ciberseguridad para el fortalecimiento  
de la seguridad nacional

Integrated Cybersecurity Strategies for Strengthening National Security

**Autor.** JUAN FERNANDO ORMACHEA MONTES

p. 36 - 48

Las juntas vecinales de seguridad ciudadana y su relación con la  
lucha contra la delincuencia común: estudio de caso de la Municipalidad  
de San Martín de Porres

Neighborhood security boards and their relationship to the fight against  
common crime: case study of the municipality of San Martín de Porres

**Autor.** PEDRO JESÚS MUÑANTE GÓMEZ

p. 49 - 62

Análisis y reflexiones de la Política de Seguridad y Defensa Nacional  
(2001-2018) en pos del fortalecimiento de la seguridad nacional

Analysis and reflections on the national security and defense policy  
(2001-2018) in pursuit of strengthening national security

**Autor.** HUMBERTO ZAVALA RAMOS

p. 63 - 75

Participación de las Fuerzas Armadas en el sistema  
de gestión del riesgo de desastres

Participation of the armed forces in the disaster management system

**Autor.** WOLFGANG GROZO COSTA

p. 76 - 87



**L**a publicación de una revista no se centra exclusivamente en la divulgación de trabajos, investigaciones, estudios o ensayos, sino que también tiene como finalidad hacer llegar a la comunidad científica, las innumerables interrogantes acerca de lo que acontece en la sociedad, así como sus dinámicas, objetivos y proyecciones. Además, es una ventana para la reflexión, que siempre estará presente en la sociedad actual.

Si bien los últimos sucesos a escala regional han sido determinantes, no podemos negar que también han emergido nuevas miradas acerca de diversas situaciones sobre las que, indudablemente, sería difícil tomar distancia; más bien, la escritura en torno a los temas que se presentan en la actualidad forma parte de estas dinámicas sociales, como la seguridad ciudadana –que sigue adquiriendo inéditas formas– o el fenómeno de las migraciones, entre otros aspectos que, en esta cuarta entrega, se han hecho claramente visibles, ya que forman parte de esta marea insaciable del saber.

En esta nueva entrega de la *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-CAEN*, presentamos seis estudios. El primero es de Felipe Arrieta Pinedo, titulado “Capacidades del Ejército del Perú para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional”. Esta investigación tuvo como objetivo determinar en qué medida las capacidades del Ejército del Perú influyeron en la manera de afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional. Se determinó la influencia del cuerpo militar en la seguridad de la nación.

“Efectos de la migración venezolana en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana”, de Olger Benavides Ponce de León, tuvo como objetivo identificar las razones que han llevado a que la migración venezolana en el Perú genere impacto en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana, así como entender las vivencias de los migrantes venezolanos y valorar el accionar de la Policía Nacional para hacer frente a la inseguridad ciudadana. Median-

te este estudio se determinó que, a mayor flujo de migrantes, aumentan los índices de criminalidad, generando zozobra en la población y, por supuesto, impacto en la comunidad receptora.

El tercer artículo, “Estrategias integradas de ciberseguridad para el fortalecimiento de la seguridad nacional”, pertenece a Juan Fernando Ormachea Montes, y gira en torno a la ciberseguridad. Así, el tema central lo ocupa la seguridad en las redes sociales y su impacto en la sociedad contemporánea, por lo que el diseño de una estrategia nacional de ciberseguridad en el Perú constituye una necesidad que demanda ser satisfecha lo antes posible.

Bajo el título “Las juntas vecinales de seguridad ciudadana y su relación con la lucha contra la delincuencia común: estudio de caso de la Municipalidad de San Martín de Porres”, Pedro Jesús Muñante Gómez expone, a grandes rasgos, que las juntas vecinales, dentro de la seguridad ciudadana, se han convertido en un instrumento organizativo que trata de evitar las mutuas desconfianzas entre ciudadanos y policías; cuestión de vital importancia, ya que existe una alta presencia del delito común en las grandes ciudades, como Lima Metropolitana. En ese sentido, la investigación tuvo como objetivo determinar en qué medida las juntas vecinales de seguridad ciudadana se relacionan con la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres.

El quinto artículo se titula “Análisis y reflexiones de la política de seguridad y defensa nacional (2001-2018) en pos del fortalecimiento de la seguridad nacional” de Humberto Zavaleta Ramos. Aquí, el autor propone que la seguridad y defensa nacional son cuestiones que producen preocupación en todas las naciones, puesto que, a partir de la globalización, han surgido nuevas amenazas que afectan el desarrollo y estabilidad de los países; por ello, los Gobiernos están implementando estrategias y llevando a cabo acciones que permitan defender al país y preservar la seguridad nacional. El objetivo de esta investigación fue analizar la situación de institucionalidad del Sistema de Defensa Nacional en el nivel político y estratégico durante el periodo 2001-2018, y definir su impacto en la formulación de la Política Pública de Seguridad y Defensa Nacional.

El último estudio, “Participación de las Fuerzas Armadas en el sistema de gestión del riesgo de desastres”, está firmado por Wolfgang Grozo Costa. En él se expone la incidencia de la participación de las fuerzas de la seguridad y los eventos de orden natural. Actualmente, los riesgos a causa de desastres naturales han aumentado tanto en número como en severidad, convirtiéndose en un tema preocupante, ya que los eventos naturales afectan al desarrollo y estabilidad de las naciones, por lo que estas se han orientado a ejecutar estrategias y aplicar políticas públicas que involucren la cooperación del Estado, las instituciones públicas y privadas, y los ciudadanos, a fin de prevenir y afrontar de manera efectiva los desastres naturales.

Cerramos esta cuarta edición no sin antes extender un profundo agradecimiento a todos aquellos que han hecho posible esta entrega y depositan su confianza en nuestra revista. A todos ustedes, nuestro cordial saludo y alta estima.

Dr. Marco Antonio Ramos Cruz  
**Editor Jefe**

# Capacidades del Ejército del Perú para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional

Capacities of the peruvian army to face new threats to national security

**Felipe Arrieta Pinedo<sup>1</sup>**

correo: fap\_2106@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0866-1287>

PP. 7 - 22

Recibido 08/07/2020 Aceptado 08/08/2020 Publicado 17/10/2020

## Resumen

La investigación tuvo como objetivo determinar en qué medida las capacidades del Ejército del Perú influyeron en la manera de afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional. Esta investigación fue de tipo descriptivo correlacional causal, enfoque cuantitativo, y el diseño fue no experimental y transversal. Respecto a la población, esta estuvo conformada por 9,320,140 personas, entre oficiales generales, superiores y subalternos, técnicos y suboficiales integrantes de la 1.ª Brigada Multipropósito, Brigada de Protección de la Amazonía, y la población de las ciudades de Lima y Madre de Dios. La muestra se determinó mediante una fórmula aleatoria simple, la cual comprendió un total de 384 personas. Las técnicas de recolección de datos fueron la observación directa y la encuesta, y el instrumento empleado fue el cuestionario estilo Likert, el cual estuvo compuesto por 18 ítems, de acuerdo con las variables de análisis siguientes: capacidades del Ejército del Perú y nuevas amenazas contra la seguridad nacional. Al correlacionar las variables de análisis se obtuvo un valor de 0.967 y, de acuerdo con la correlación de Rho Spearman, se determinó que existe un grado de correlación alto. Además, al realizar el estudio de tablas cruzadas entre el equipamiento y las nuevas amenazas contra la seguridad nacional, se obtuvo un valor de 0.971, por lo cual, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis de trabajo. Consecuentemente, se concluyó que las capacidades del Ejército del Perú influyen significativamente en las nuevas amenazas contra la seguridad nacional. Al correlacionar las variables de análisis se obtuvo un valor de 0.967 para el coeficiente de correlación de Rho Spearman y un valor de 0.971 correspondiente al estadístico R de Pearson a partir de los cuales se determinó que existe un grado de correlación alto razones por las cuales se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis de trabajo. Consecuentemente, se concluyó que las capacidades del Ejército del Perú influyen significativamente en el enfrentamiento de las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

<sup>1</sup> Magíster en Desarrollo y Defensa Nacional, CAEN

**PALABRAS CLAVE:** SEGURIDAD NACIONAL, CAPACIDADES MILITARES, EQUIPAMIENTO, NUEVAS AMENAZAS.

## Abstract

The research aimed to determine the extent to which the capacities of the Peruvian Army influenced the way in which new threats to national security were addressed. This research was of a descriptive correlational type, quantitative approach, and the design was non-experimental and cross-sectional. The population consisted of 9,320,140 people, including general officers, superiors and subordinates, technicians and non-commissioned officers of the 1st Multipurpose Brigade, Amazon Protection Brigade, and the population of the cities of Lima and Madre de Dios. The sample was determined through a simple random formula, which included a total of 384 people. The data collection techniques were direct observation and survey, and the instrument used was the Likert style questionnaire, which was composed of 18 items, according to the following analysis variables: capacities of the Peruvian Army and new threats to national security. By correlating the analysis variables, a value of 0.967 was obtained and, according to Rho Spearman's correlation, it was determined that there is a high degree of correlation. In addition, when carrying out the study of crossed tables between the equipment and the new threats against the national security, a value of 0.971 was obtained, for which, the null hypothesis was rejected and the work hypothesis was accepted. Consequently, it was concluded that the capacities of the Peruvian Army significantly influence the new threats to national security.

**KEYWORDS:** NATIONAL SECURITY, MILITARY CAPABILITIES, EQUIPMENT, NEW THREATS.

## Introducción

El fenómeno de la globalización ha revolucionado todos los ámbitos del quehacer humano, cambiando a gran velocidad las relaciones y estructura del sistema internacional, dejando profundas consecuencias en la seguridad nacional, lo que conduce a un nuevo orden mundial, creando ventaja e incertidumbre, acompañadas de nuevas amenazas. Al respecto, hoy en día, la seguridad a nivel mundial se encuentra afectada por la presencia de nuevas amenazas y preocupaciones, complejas y diversas, las cuales, a través del tiempo, han afectado de manera devastadora a las naciones.

El contexto internacional obliga a monitorear muy de cerca las actividades nacionales, así como buscar diversas fuentes de información. Debido a ello, los conceptos Estado, nación y soberanía han sido afectados por este fenómeno transnacional y la seguridad nacional ha cambiado en función de los límites que el Estado se impone para decidir su autonomía, cediendo a presiones en el ámbito externo o interno de su propio territorio. Este nuevo orden ha incorporado actores transnacionales, quienes influyen en diversos grados y magnitudes las acciones propias del Estado; de igual forma, la globalización ha influido sustantivamente en la visión que los Estados tienen sobre las condiciones de riesgo o amenazas a la seguridad.

Las consecuencias de las acciones de la humanidad tienen repercusiones en la naturaleza, la contaminación, la



pérdida de biodiversidad, el aumento de los residuos, la desertización, la depredación de los bosques, entre otras, siendo estas algunas de las huellas ecológicas que el hombre va dejando a su paso, recayendo sobre sí, la responsabilidad de la degradación del medioambiente, y el Perú no se encuentra fuera de esta realidad. Gómez (2018) señala que, a través de la historia, las Fuerzas Armadas han cumplido distintos roles tradicionales, tales como proteger la soberanía territorial de agresiones armadas externas, para luego cumplir un rol subsidiario en el mantenimiento del orden interno y el desarrollo nacional. Además, actualmente, a las Fuerzas Armadas se les ha asignado nuevos roles de carácter social, vinculados al desarrollo económico, a la realización de acciones cívicas, y a la contribución y apoyo a la población en caso de desastres naturales, así como un rol en materia de política exterior.

Por tanto, ahora corresponde fortalecer a las Fuerzas Armadas en cada uno de los roles que le han sido asignados, evitando la tentación de asignarles nuevas funciones, bajo el riesgo de desnaturalizar su propósito o razón de ser. Debe recordarse que, últimamente, luego de haber presenciado grandes fenómenos naturales en el mundo, tomó fuerza en el hemisferio la idea de establecer Fuerzas Armadas con tareas básicamente internas, preparadas para enfrentar las denominadas nuevas amenazas a la seguridad, como son los desastres naturales y la destrucción del medioambiente.

Asimismo, cabe destacar que, actualmente, los roles y funciones de los ejércitos alrededor del mundo han sido objeto de cambios; es así que, sin descuidar su misión principal, que es la seguridad y defensa nacional, se viene impulsando el apoyo a la población mediante la participación en diferentes escenarios, como es el caso de los desastres naturales y el combate a la minería ilegal. Para ello se han establecido diversas acciones, como contar con un marco legal adecuado y la creación de organizaciones militares especializadas para tal fin. Así, en el panorama mundial, la participación del Ejército como apoyo en caso de desastres naturales y la lucha contra la minería ilegal es fundamental e imprescindible.

En ese sentido, el Perú, desde sus inicios, ha enfrentado una serie de amenazas tradicionales y actuales, que han surgido debido a cambios en los ámbitos nacional, regional y global. Adicionalmente, esto está influenciado por la multiplicidad de factores internos y externos que, de convertirse en amenazas, exigen al Estado estar preparado para hacer frente a todas aquellas que pretendan obstaculizar el logro de sus objetivos y vulnerar los intereses nacionales, afectando la seguridad y el bienestar. Ante esta situación de emergencia, el Ministerio de Defensa (2017), en cumplimiento de la Ley N.º 29664, *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)*, aprobó en enero del 2017 la Resolución Ministerial N.º 084-2017 DE/SG, que establece las normas generales para regular la participación del Sector Defensa en la gestión del riesgo de desastres; para esto, mediante el establecimiento de normas, el Poder Ejecutivo reguló la participación del Sector Defensa, aprobando el Decreto Legislativo N.º 1136 publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2012), donde estableció como función la conducción de la participación de las FF. AA. en situaciones de emergencia ocasionadas por desastres naturales. Adicionalmente, el Decreto Legislativo N.º 1137 publicado en *Diario Oficial El Peruano* (2012), estableció la participación del Ejército en acciones relacionadas con la defensa civil; asimismo, señaló que debe conducir las acciones de preparación, formación, capacitación, especialización, perfeccionamiento, entrenamiento, mantenimiento y equipamiento; igualmente, señala la participación de oficio en las situaciones de emergencia que requieran acciones de respuesta inmediata.

En el año 2018, el Ejército del Perú, en cumplimiento de lo dispuesto por el Gobierno, activó la 1.ª Brigada Multipropósito “Mariscal del Perú Eloy Gaspar Ureta Montehermoso”. Esta Gran Unidad fue creada para actuar según los nuevos roles que asumen hoy en día las Fuerzas Armadas en todo el mundo, como las situaciones de desastre de carácter natural o provocado, siendo su finalidad la de capacitar, instruir y entrenar a la fuerza operativa en acciones militares ante desastres naturales y de apoyo social. Asimismo, en

cumplimiento de la *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)*, esta se constituyó como la fuerza de primera respuesta, conjuntamente con otras entidades del Estado. Entre sus funciones destaca la ejecución de diversas acciones, como búsqueda, rescate y evacuación de personas; apoyo para controlar incendios y labores de acción humanitaria; además, participa de oficio y con todas sus capacidades en la atención de situaciones de emergencia que requieran acciones inmediatas de respuesta.

Adicionalmente, mediante el Decreto Legislativo N.º 1100, *Ley que Regula la Interdicción de la Minería Ilegal y Faculta la Participación de las FF. AA.*, se creó la Brigada de Protección de la Amazonía, Gran Unidad del Ejército, cuya misión asignada es la de apoyar el accionar de la Policía Nacional y Ministerio Público en las operaciones de interdicción y actividades de erradicación de la minería ilegal, así como la protección del medioambiente en la zona perteneciente al departamento de Madre de Dios. Su finalidad es reforzar la presencia militar y policial en el interior de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata, la cual estuvo ocupada durante muchos años por la minería ilegal, garantizando así su erradicación de manera permanente.

En ese sentido, el motivo para realizar esta investigación fue identificar y analizar aquellos factores en las capacidades del Ejército del Perú que influyen adversamente en el enfrentamiento contra las nuevas amenazas a la seguridad nacional y, de esta manera, presentar estrategias de gestión para optimizar la misión que tiene actualmente el Ejército del Perú, como respuesta a los nuevos roles de las Fuerzas Armadas dispuestos por el Gobierno. Para alcanzar este fin, se revisaron investigaciones tanto del ámbito internacional como nacional. A nivel internacional, se revisó la tesis de Rubio (2016), donde se evidencia que la minería ilegal afecta directamente la construcción de la paz en Colombia y, además, es una fuente de financiamiento de estructuras ilegales, incidiendo directamente en las medidas de construcción de la paz que se dirigen a limitar el impacto de la violencia armada. Adicionalmente, Pontón (2016) analizó las competencias y alcances de la participación de las Fuerzas Armadas, con el propósito de determinar si le permiten enfrentar esta amenaza no tradicional, asignada como misión complementaria en la cual concluyó que la institución está empeñada en dar estricto cumplimiento de la legislación ambiental nacional, adecuando su normativa interna a los mandatos nacional.

En el ámbito nacional, se revisó la investigación de Cahua et al. (2019), quienes se enfocaron en determinar el grado de relación entre la organización y el empleo de una fuerza militar especializada para desastres naturales en el Perú, concluyendo que es viable conformar una fuerza militar especializada, descentralizada y articulada, con base en las Grandes Unidades del Ejército del Perú, que faciliten de manera real y propia la conducción de la emergencia, optimizando recursos. Asimismo, se tomó en cuenta la tesis de Zorrilla y Jiménez (2018), quienes concluyeron que existe un nivel de conocimiento sobre la gestión del talento humano del componente terrestre del Comando Operacional del Norte (CON), lo que se relaciona con la efectividad de las acciones militares en los desastres naturales.

Finalmente, se revisó la investigación realizada por Cavero (2016), quien encontró que la gestión de proyectos de responsabilidad social en el Ejército del Perú contribuye al desarrollo nacional. A partir de lo indicado, el objetivo de esta investigación fue determinar en qué medida las capacidades del Ejército del Perú (EP) influyen en el enfrentamiento de las nuevas amenazas contra la seguridad nacional; además de determinar en qué medida el equipamiento, la educación, y la instrucción y entrenamiento del EP influyen en el enfrentamiento de las amenazas señaladas. Por otra parte, la hipótesis general fue las capacidades del Ejército del Perú influyen significativamente en el enfrentamiento de las nuevas amenazas contra la seguridad nacional y como hipótesis específicas: a. El equipamiento del Ejército del Perú influye significativamente en el enfrentamiento de las amenazas señaladas. b. La educación del Ejército del Perú influye significativamente en el enfrentamiento de las amenazas señaladas. c. La instrucción y entrenamiento del Ejército del Perú influyen significativamente en el enfrentamiento de las amenazas señaladas.

## CAPACIDADES DEL EJÉRCITO DEL PERÚ

La Constitución Política de 1993 señala en su artículo 165, que las Fuerzas Armadas, conformadas 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, asumiendo en un momento dado el control del orden interno acorde al artículo 137 de la Constitución” (Sistema Peruano de Información Jurídica, 2016, p. 134).

El Acuerdo Nacional del Perú (2017) tiene como primer objetivo fortalecer la democracia y el Estado de derecho, ya que son garantía de justicia y vigencia de los derechos humanos, factores fundamentales para lograr la paz y el desarrollo del país; además, dentro de este objetivo, en la novena política, se precisa que el Estado se compromete a mantener una política de seguridad nacional que asegure la independencia, soberanía, integridad territorial y salvaguarda de los intereses nacionales. En ese sentido, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y Policía Nacional del Perú (PNP) tienen un rol vital, ya que el cumplimiento de los objetivos señalados permitirá el desarrollo económico y social y, consecuentemente, garantizar la defensa nacional.

Adicionalmente, el tercer objetivo indica que, para alcanzar el desarrollo humano y solidario en el país, el Estado debe adoptar políticas económicas sustentables; por ello, en la 19.<sup>a</sup> política se hace referencia al desarrollo sostenible y gestión ambiental. Al respecto, las FF. AA., PNP y el Ministerio Público deben asegurar el aprovechamiento sostenible de recursos, enfrentar la erradicación de la minería ilegal y la destrucción del medioambiente. Finalmente, el cuarto objetivo del Acuerdo Nacional se orienta a lograr el funcionamiento democrático e integrado de la población, atendiendo de forma eficaz las demandas de esta; por ello, la política 32.<sup>a</sup> señala que el Estado se compromete a promover una política de gestión del riesgo de desastres, cuya finalidad sea la protección de la vida, la salud e integridad de las personas; en ese sentido, las FF. AA. cumplen un rol fundamental.

Mediante el Decreto Supremo N.º 012-2017-DE publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2017), denominado *Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional*, se buscó garantizar el orden interno, contribuyendo al funcionamiento de la institucionalidad del Estado, además de alcanzar los niveles de desarrollo sostenible en beneficio de la seguridad humana. Cabe destacar que este decreto incluyó objetivos y lineamientos orientados a la actuación de todos los actores involucrados, que deben interactuar de manera articulada y participativa en las actividades de seguridad y defensa nacional.

Entonces, de acuerdo con el Ministerio de Defensa (2017), la capacidad militar es el resultado de un conjunto de factores que permiten aplicar procedimientos operativos, a fin de lograr un efecto militar deseado en el nivel estratégico, operacional o táctico, durante la ejecución de operaciones y acciones militares para enfrentar amenazas, desafíos o preocupación en el cumplimiento de los roles estratégicos. Cabe precisar que los factores que constituyen la capacidad militar son el equipamiento, la organización, el personal, la infraestructura, la educación, la logística, la doctrina e instrucción y el entrenamiento.

## SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

El Ministerio de Defensa (2005) señala que la seguridad es una situación en la que el Estado asegura su independencia, soberanía e integridad; además, garantiza los derechos fundamentales de la población en general. Mientras que, respecto de la defensa, esta es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado desarrolla y ejecuta, de manera estable, en ámbitos internos y externos, es decir, prioriza las acciones para el bienestar de la población. Por su parte, Soto (2018) indica que la defensa se relaciona con el bien común, siendo este una meta a alcanzar por las naciones, quienes dirigen sus esfuerzos para conseguir los intereses

vitales y, a su vez, generar bienestar en la población. Por otro lado, Eissa (2017) resalta que la defensa nacional y las nuevas amenazas han originado que las FF. AA. tomen “acciones que se traduzcan en el plano estratégico, militar y logístico” (p. 248), a fin de resolver las nuevas amenazas y garantizar el bienestar de la sociedad.

## NUEVAS AMENAZAS CONTRA LA SEGURIDAD NACIONAL

El Centro de Altos Estudios Nacional (2010) indica, respecto al término amenaza, en relación con la seguridad nacional, que son:

Los hechos o situaciones que ponen en riesgo o peligro la integridad física y/o moral de una persona, grupo social o país, o de los recursos, patrimonio, heredad histórica, etc. También es una forma de agresión, manifiesta o encubierta, que atenta contra el desarrollo o la seguridad del Estado. (p. 46)

Adicional a ello, se diferencian dos tipos de amenazas: las tradicionales y las no tradicionales; ambas, a su vez, se clasifican en internas y externas. Respecto a las nuevas amenazas, Fernández (2016) indica que estas son variadas y perjudican a la seguridad del Estado en distintos grados. Cabe destacar que estas derivan de riesgos o amenazas tradicionales que se han convertido paulatinamente en amenazas potencialmente destructivas, producto de la globalización y el adelanto tecnológico; entonces, a partir de problemas como “los conflictos armados, las catástrofes naturales y los enfrentamientos políticos, surgen otros de dimensión transnacional que se ven potenciados por situaciones complejas como los desequilibrios demográficos, la pobreza, la desigualdad, la inestabilidad económica” (p. 211).

Molina y Aguilar (2020) indican que las nuevas amenazas están conformadas por los siguientes problemas: terrorismo; narcoterrorismo; guerras no convencionales de cuarta generación, que involucran la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas en pequeña escala; agotamiento de recursos naturales energéticos y crisis ecológica, lo que impacta en la degradación del medioambiente y escasez de recursos; sobrepoblación y envejecimiento de la población; problemas de acceso a alimentos, esto como resultado de la diseminación de plagas que afectan cultivos y ganado; ciberseguridad, entre otros.

Finalmente, Linares (2016) manifiesta que el Perú no es ajeno a las nuevas amenazas, tanto a nivel nacional como internacional, lo que afecta la seguridad del país y de la población en general. Por lo tanto, para enfrentar eficientemente estas amenazas, las FF. AA. deben asumir nuevos roles y, consecuentemente, recibir mejor instrucción, entrenamiento y apoyo logístico.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación fue de tipo descriptivo correlacional causal, ya que se describieron las dimensiones correspondientes a cada variable y también se buscó conocer la relación de asociación entre ellas. El enfoque fue cuantitativo y el método utilizado fue el hipotético-deductivo. Además, el diseño fue no experimental y de corte transversal, debido a que se recolectó la información en un momento dado.

La población estuvo conformada por 9,320,140 personas, entre oficiales generales, oficiales superiores, oficiales subalternos, técnicos y suboficiales integrantes de la 1.<sup>a</sup> Brigada Multipropósito, Brigada de Protección de la Amazonía, y las poblaciones de la ciudad de Lima y Madre de Dios. La muestra fue determinada mediante una fórmula aleatoria simple para estimar proporciones, obteniéndose una muestra óptima de 384 personas. Respecto a las técnicas de recolección de datos, se utilizó la observación directa y la encuesta; mientras que

el instrumento utilizado fue un cuestionario estilo Likert, el cual constó de 18 ítems. En ese sentido, se correlacionaron dos variables para establecer el grado de asociación entre ellas y su influencia recíproca. La primera corresponde a las capacidades del Ejército del Perú y la segunda a las Nuevas Amenazas a la Seguridad Nacional que vienen a ser las variables independiente y dependiente, respectivamente, con tres dimensiones y 9 ítems cada una. Para analizar la información obtenida, se utilizó el programa SPSS Versión 25. Adicionalmente, se realizó el análisis de fiabilidad Alfa de Cronbach, obteniendo un resultado de 0.889. Para la validación, se utilizó el juicio de expertos. Por último, para probar la hipótesis de estudio, se aplicó el coeficiente de correlación de Pearson (r).

## RESULTADOS

Para el análisis de información, se correlacionó las capacidades del Ejército, de acuerdo con las dimensiones de equipamiento, educación, instrucción y entrenamiento, y las amenazas contra las nuevas amenazas a la seguridad nacional, constituida por las dimensiones de minería ilegal, corrupción, frecuencia y gravedad de fenómenos naturales.

Variable: Capacidades del Ejército

**Tabla 1.**  
*Dimensión: Equipamiento*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Totalmente en desacuerdo	2	0.5	20.0	20.0
	Indiferente	1	0.3	10.0	30.0
	De acuerdo	3	0.8	30.0	60.0
	Totalmente de acuerdo	4	1.0	40.0	100.0
<b>Total</b>		<b>10</b>	<b>2.6</b>	<b>100.0</b>	
Perdidos	Sistema	374	97.4		
	<b>Total</b>	<b>384</b>	<b>100.0</b>		

Con relación a la dimensión Equipamiento, que integra el soporte logístico integrado con tecnología de punta, unidades de ingeniería y capacitación del personal técnico y suboficiales en aspectos relacionados con su especialidad, en la Tabla 1 se observa que el 30 % de los encuestados indicó estar de acuerdo respecto a estos aspectos en la 1.ª Brigada Multipropósito y de la Brigada de Protección de la Amazonía; mientras que el 40 % indicó estar totalmente de acuerdo con esta cuestión. Por otro lado, el 20 % indicó estar totalmente en desacuerdo y, finalmente, un 10 % señaló ser indiferente para la cuestión indicada.

Es importante precisar que un adecuado soporte logístico permitirá el logro de las operaciones y acciones militares, así como apoyar en caso de desastres naturales y en la lucha contra la minería ilegal, con equipos y maquinarias operativas y adecuadamente mantenidas, que le permitan el cumplimiento de su misión, basado en la capacitación del personal de manera constante y permanente, impulsando la preparación especializada, con técnicas modernas y difundiendo nuevos conocimientos, acorde con los avances tecnológicos de la actualidad.

**Tabla 2.**  
*Dimensión: Educación*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Totalmente en desacuerdo	1	0.3	10.0	10.0
	Indiferente	2	0.5	20.0	30.0
	De acuerdo	3	0.8	30.0	60.0
	Totalmente de acuerdo	4	1.0	40.0	100.0
	<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>2.6</b>	<b>100.0</b>	
Perdidos	Sistema	374	97.4		
	<b>Total</b>	<b>384</b>	<b>100.0</b>		

Con relación a la dimensión Educación que integra la adecuada formación del personal militar, capacitación periódica con base en programas educativos y doctrinarios actualizados, en la Tabla 2 se observa que el 30 % de los encuestados indicó estar de acuerdo respecto a estos aspectos en la 1.ª Brigada Multipropósito y de la Brigada de Protección de la Amazonía; mientras que el 40 % indicó estar totalmente de acuerdo con esta cuestión. Por otro lado, el 10 % indicó estar totalmente en desacuerdo y, finalmente, un 20 % señaló ser indiferente para la cuestión indicada.

En todo momento, nuestra institución debe impulsar la preparación física, psicológica, mental e intelectual de todo el personal, a fin de contar con una institución digna, solidaria, respetuosa de los DD. HH. y con valores para el logro de sus objetivos, misión y visión, con una adecuada capacitación basada en el establecimiento de lineamientos, políticas y nuevos roles orientados a enfrentar nuevas amenazas, en particular en temas de desastres naturales, minería ilegal y corrupción, cuyos programas de educación y doctrina estén permanentemente revisados y actualizados por la Diedoce y demás dependencias encargadas.

**Tabla 3.**  
*Dimensión: Instrucción y entrenamiento*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Totalmente en desacuerdo	1	0.3	10.0	10.0
	En desacuerdo	1	0.3	10.0	20.0
	Indiferente	4	1.0	40.0	60.0
	De acuerdo	2	0.5	20.0	80.0
	Totalmente de acuerdo	2	0.5	20.0	100.0
	<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>2.6</b>	<b>100.0</b>	
Perdidos	Sistema	374	97.4		
	<b>Total</b>	<b>384</b>	<b>100.0</b>		

En relación con la dimensión Instrucción y entrenamiento, que integra la respuesta profesional y eficiente a las nuevas amenazas contra la seguridad nacional, la falta o actualización de conocimientos especializados, la falta de recursos económicos y el exiguo equipamiento o la renovación, en la Tabla 3 se observa que el 20 % de los encuestados indicó estar de acuerdo respecto a estos aspectos en la 1ª Brigada Multipropósito y de la Brigada de Protección de la Amazonía; mientras que el 20 % indicó estar totalmente de acuerdo con esta cuestión. Por otro lado, el 10 % indicó estar totalmente en desacuerdo, igual porcentaje en desacuerdo y, finalmente, un 40 % señaló ser indiferente para la cuestión indicada.

Es importante mencionar que la actuación del personal militar en las operaciones y acciones militares debe ser de manera responsable, con profesionalismo, entrega, compromiso y con un solo objetivo, que es el de servir a quien lo necesita. En ese sentido, la institución debe disponer de políticas orientadas a la preparación, educación, instrucción, entrenamiento con un adecuado soporte logístico, los cuales facilitarán el cumplimiento de la misión, así como contar con los recursos económicos que le permitan plantearse metas y objetivos por alcanzar, con base en un equipamiento moderno que le permita actuar con todas sus capacidades, de acuerdo con la situación, para lo cual la renovación es un aspecto muy importante para mantener la capacidad operativa.

Variable: Minería Ilegal

**Tabla 4.**  
*Dimensión: Minería Ilegal*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Totalmente en desacuerdo	1	0.3	0.3	0.3
	En desacuerdo	26	6.8	6.8	7.0
	Indiferente	112	29.2	29.2	36.2
	De acuerdo	190	49.5	49.5	85.7
	Totalmente de acuerdo	55	14.3	14.3	100.0
<b>Total</b>		<b>384</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

Con relación a la dimensión Minería ilegal, que comprende si el Ejército del Perú dispone de instalaciones, equipo y armamento idóneos para la lucha frontal contra la minería ilegal, así como vehículos terrestres, aéreos y fluviales debidamente equipados con tecnología de punta, con personal debidamente capacitado o entrenado en aspectos operativos y legales, en la Tabla 4 se observa que el 49.5 % de los encuestados indicó estar de acuerdo respecto a estos aspectos en la 1.ª Brigada Multipropósito y de la Brigada de Protección de la Amazonía; mientras que el 14.3 % indicó estar totalmente de acuerdo con esta cuestión. Por otro lado, el 0.3 % indicó estar totalmente en desacuerdo, un 6.8 % en desacuerdo y, finalmente, un 29.2 % señaló ser indiferente para la cuestión indicada.

Es importante precisar que un alto porcentaje de los encuestados considera que se cuenta con un adecuado soporte logístico para la lucha contra la minería ilegal, conformado por las instalaciones, el equipo y el armamento, entre otros. En otro orden de ideas, la movilidad es importante en toda operación y acción militar, debido a que la necesidad de transportarse, ya sea por vía terrestre, fluvial o aérea es permanente, y se precisa hacerlo de forma eficiente y segura para lo cual se requiere que el personal se encuentre debidamente capacitado, tanto operativa y legalmente.

**Tabla 5.**  
*Dimensión: Corrupción*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Totalmente en desacuerdo	13	3.4	3.4	3.4
	En desacuerdo	34	8.9	8.9	12.2
	Indiferente	200	52.1	52.1	64.3
	De acuerdo	112	29.2	29.2	93.5
	Totalmente de acuerdo	25	6.5	6.5	100.0
<b>Total</b>		<b>384</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

Con relación a la dimensión Corrupción, que comprende los casos de corrupción en el Ejército del Perú, si la Inspectoría General del Ejército cumple eficientemente sus funciones de supervisión y control durante las visitas de inspección programadas e inopinadas y la remuneración del personal, en la Tabla 5 se observa que el 29.2 % de los encuestados indicó estar de acuerdo respecto a estos aspectos en la 1.ª Brigada Multipropósito y de la Brigada de Protección de la Amazonía; mientras que, el 6.5 % indicó estar totalmente de acuerdo con esta cuestión. Por otro lado, el 3.4 % indicó estar totalmente en desacuerdo, un 8.9 % en desacuerdo y, finalmente, un 52.1 % señaló ser indiferente para la cuestión indicada.

Es importante precisar que, hoy en día, la corrupción es considerada como una nueva amenaza contra la seguridad de una nación, la cual se ha insertado en la sociedad y en todos los sectores del estado, vulnerando todos los aspectos legales por cumplir. De allí la importancia de la Inspectoría General del Ejército como órgano encargado de las funciones de control, supervisión e investigación de los asuntos militares, operacionales y disciplinarios en el ámbito de su competencia, en concordancia con la normatividad legal vigente. Por último, es importante resaltar que el personal militar se encuentra remunerado mediante escalas jerárquicas, de acuerdo con la ley y normas vigentes; esta remuneración se va incrementando conforme vayan obteniendo el grado inmediato superior, producto de su esfuerzo y dedicación. Dichos conceptos remunerativos se encuentran estandarizados a nivel de las Fuerzas Armadas.

**Tabla 6.**  
*Dimensión: Frecuencia y gravedad de fenómenos naturales*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Totalmente en desacuerdo	11	2.9	2.9	2.9
	En desacuerdo	38	9.9	9.9	12.8
	Indiferente	226	58.9	58.9	71.6
	De acuerdo	84	21.9	21.9	93.5
	Totalmente de acuerdo	25	6.5	6.5	100.0
<b>Total</b>		<b>384</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	



Con relación a la dimensión Frecuencia y gravedad de fenómenos naturales, que comprende si el Ejército del Perú está adecuadamente equipado y preparado para ofrecer un oportuno y eficiente apoyo en acciones de evacuación, búsqueda, rescate, traslado y atención de heridos ante un sismo o un huayco con una adecuada capacidad administrativa, en la Tabla 6 se observa que el 21.9 % de los encuestados indicó estar de acuerdo respecto a estos aspectos en la 1.ª Brigada Multipropósito y de la Brigada de Protección de la Amazonía; mientras que el 6.5 % indicó estar totalmente de acuerdo con esta cuestión. Por otro lado, el 2.9 % indicó estar totalmente en desacuerdo, un 9.9 % en desacuerdo y, finalmente, un 58.9 % señaló ser indiferente para la cuestión indicada.

Es importante precisar que un adecuado equipamiento y preparación de la fuerza permitirá el logro de las acciones militares de apoyo en los desastres naturales, así como una capacidad logística y administrativa adecuada; además, puede ofrecer un apoyo inmediato y oportuno en caso de producirse un huayco, desborde de ríos, tsunamis, sismos o deslizamientos en algún lugar de la geografía peruana, por ello se cuenta con una preparación de manera permanente, mediante simulacros y demás ensayos, con la finalidad de encontrarse en la capacidad de reaccionar y brindar el apoyo inmediato.

En lo que respecta a las correlaciones, la tabla 7 resume los valores de correlación entre las variables, así como las dimensiones que la conforman donde se evidencia un alto nivel de influencia de las capacidades del Ejército del Perú en hacerle frente a las nuevas amenazas a la seguridad nacional. Allí se muestra que los coeficientes de correlación de Rho de Spearman y de Pearson se obtuvo un valor calculado de 0,967 y 0.971 respectivamente para dichas variables. Sobre estos aspectos se profundizará en el aparte de discusión de los resultados.

**Tabla 7.**  
*Resumen de la correlación entre las variables*

NUEVAS AMEANZAS CONTRA LA SEGURIDAD NACIONAL		CORRELACIÓN DE RHO SPEARMAN	CORRELACIÓN DE PEARSON
CAPACIDADES DEL EJÉRCITO DEL PERÚ	Coefficiente de correlación	0.967	0.971
	Sig. (bilateral)	0.028	0.038
	N	384	384
EL EQUIPAMIENTO	Coefficiente de correlación	0,898**	0.0886
	Sig. (bilateral)	0.038	0.032
	N	384	384
EDUCACIÓN	Coefficiente de correlación	0.961	0.897
	Sig. (bilateral)	0.021	0.031
	N	384	384
LA INSTRUCCIÓN Y ENTRENAMIENTO	Coefficiente de correlación	0,931	0.084
	Sig. (bilateral)	0.021	0.031
	N	384	384

El objetivo de esta investigación fue determinar en qué medida las capacidades del Ejército del Perú influyen para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional, con la finalidad de profundizar los conocimientos existentes respecto a las capacidades del Ejército. A partir de los resultados obtenidos, se determinó que los Estados deben tener una fuerza militar preparada, tanto administrativa como operativamente; esto permitirá afrontar las amenazas que atenten contra la seguridad nacional de manera oportuna y eficaz, ya

sea como integrante de la primera respuesta en caso de desastres naturales o participando en las operaciones de interdicción recuperando zonas depredadas en la lucha contra la minería ilegal; además de restablecer los servicios públicos esenciales, y participar en la restitución del proceso económico y social de nuestro país, es decir, continuar con el desarrollo nacional. Por este motivo se presenta esta propuesta de solución al problema planteado. En la Tabla 7 se puede observar que, para enfrentar el problema señalado, la dirección de logística, así como la de educación, deben realizar acciones a largo o mediano plazo para resolver el problema y afrontar, eficazmente, las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

**Tabla 8.**  
*Propuesta para enfrentar el problema de investigación.*

Problema	Medida	Acción	Responsable	Plazo
Capacidades del Ejército del Perú que influyen para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional	Equipamiento	Soporte logístico integrado	Dirección de logística	Largo
		Plataformas, vehículos, maquinarias y sistemas		
		Personal especializado		
	Educación	Formación	Dirección de educación	Mediano
		Capacitación		
		Perfeccionamiento		
Instrucción y entrenamiento	Conocimientos	Dirección de educación	Mediano	
	Limitaciones de recursos			
	Renovación			

## DISCUSIÓN

Para el estudio de la hipótesis general, sobre el nivel de correlación entre las variables, se obtuvo un valor correlacional de 0.967, valor que, de acuerdo con Rho de Spearman, reveló que existe un coeficiente de correlación muy alto entre las capacidades del Ejército del Perú y las nuevas amenazas contra la seguridad nacional. Asimismo, al relacionar las tablas de medidas simétricas para el estudio de intervalos de Pearson, se obtuvo un valor de 0.971, en contraste con el valor de Spearman, de 0.967. Entonces, para un nivel de significancia del 95 %, según el nivel de significancia 0.028, se rechazó la hipótesis nula y aceptó la hipótesis de trabajo, encontrando que las capacidades del Ejército del Perú influyen significativamente para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

Respecto a los valores obtenidos al analizar los datos de análisis de la hipótesis general, es importante destacar lo señalado por el Ministerio de Defensa (2017), mediante la Directiva General (DG) N.º 05-2017-MINDEF-SG/-VPD/DIGEPE/DIPPED, Planeamiento Estratégico del Sector Defensa en el Campo Militar 2017-2021, donde se afirmó que las capacidades del Ejército son producto de la integración de factores que facultan a emplear procedimientos operativos para conseguir un efecto militar deseado en el nivel estratégico, operacional o táctico, con la finalidad de enfrentar amenazas, desafíos o preocupaciones en el cumplimiento de sus roles estratégicos.

Para el estudio de la primera hipótesis específica, sobre el nivel de correlación entre las variables, se obtuvo un valor de 0.898, resultado que, de acuerdo con el Rho de Spearman, evidenció que existe un coeficiente de

correlación alto entre el equipamiento y las nuevas amenazas contra la seguridad nacional. Asimismo, en el estudio de las tablas de medidas simétricas para el estudio de intervalos de Pearson, se obtuvo un valor de 0.886, en contraste con el valor de Spearman, de 0.898. Entonces, para un nivel de significancia del 95 %, según el nivel de significancia del 0.038, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis de trabajo, encontrando que el equipamiento del Ejército del Perú influye significativamente para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

Respecto a la segunda hipótesis específica, sobre el nivel de correlación entre las variables, se obtuvo un valor de 0.901, valor que, de acuerdo con el Rho de Spearman, reveló que existe un coeficiente de correlación muy alto entre la educación y las nuevas amenazas contra la seguridad nacional. Asimismo, en el estudio de las tablas de medidas simétricas para el estudio de intervalos de Pearson, se obtuvo un valor de 0.897, en contraste con el valor de Spearman, de 0.901. Entonces, para un nivel de significancia del 95 %, según el nivel de significancia de 0.021, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis de trabajo, respecto a que la educación del Ejército del Perú influye significativamente para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

Finalmente, para el estudio de la tercera hipótesis específica, sobre el nivel de correlación entre las variables, se obtuvo un valor de 0.931, valor que, de acuerdo con el Rho de Spearman, reflejó que existe un coeficiente de correlación muy alto entre la instrucción y entrenamiento y las nuevas amenazas contra la seguridad nacional. Asimismo, en el estudio de las tablas de medidas simétricas para el estudio de Pearson, se obtuvo un valor de 0.884, en contraste con el valor de Spearman, de 0.931. Entonces, para un nivel de significancia del 95 %, según el nivel de significancia de 0.021, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis de trabajo, encontrándose que la instrucción y entrenamiento del Ejército del Perú influye significativamente para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

Estos resultados se pueden contrastar con los señalados por Cavero (2016), quien señaló que la gestión de responsabilidad social en el Ejército contribuye al desarrollo nacional y mitiga los efectos antes los desastres naturales, precisando que hay una relación muy estrecha entre la gestión de responsabilidad social en el Ejército y la mitigación de los efectos ante los desastres naturales. Adicionalmente, Pontón (2016) realizó una investigación bajo tres ejes temáticos (medioambiente, seguridad y Fuerzas Armadas), vinculándolos entre sí y contextualizándolos en la realidad nacional, analizando los riesgos y amenazas tradicionales y no tradicionales, además de sus principales manifestaciones en el mundo y en el Ecuador; concluyendo que el problema medioambiental no puede ser desatendido por implicar la existencia de la humanidad, a cuya conservación se deben dirigir todos los esfuerzos, principalmente los que puede brindar la máxima seguridad de los Estados: las Fuerzas Armadas. Los resultados de esta investigación fueron similares a los estudios señalados, debido a que existe una correlación positiva muy alta entre las capacidades del Ejército del Perú y las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

## CONCLUSIONES

Acerca de la hipótesis general, respecto a si las capacidades del Ejército del Perú influyen significativamente para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional, esta fue corroborada y aceptada al ser contrastada con la hipótesis alterna. En ese sentido, una mayoría significativa de los encuestados expresaron la necesidad de renovar o completar el equipamiento de ambas grandes unidades; gestionar la formación, capacitación y perfeccionamiento del personal militar para afrontar el reto de las nuevas amenazas, y optimizar la instrucción y entrenamiento en los diferentes casos referidos a las nuevas amenazas, como los desastres naturales y la minería ilegal. Mejorar estas capacidades permitiría al Ejército del Perú contar con una fuerza operativa idónea para enfrentar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

Con respecto a la primera hipótesis específica, relacionada con si el equipamiento del Ejército del Perú influye significativamente para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional, esta fue corroborada y aceptada al contrastarla con la hipótesis alterna. En este sentido, estadísticamente, una mayoría significativa de los encuestados determinaron, en lo referente a equipamiento, que existe la necesidad de contar con un adecuado soporte logístico compuesto de equipos, vehículos y maquinaria moderna, así como de personal especializado. Asimismo, se estableció la necesidad de realizar un constante mantenimiento de los equipos y, en algunos casos, renovarlos. Finalmente, se estableció que se debe dar impulso a la capacitación del personal, a fin de mejorar sus habilidades y conocimientos, ya que esto permitirá afrontar eficientemente las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.

Acerca de la segunda hipótesis específica, sobre si la educación del Ejército del Perú influye significativamente para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional, esta fue corroborada y aceptada, rechazando la hipótesis alterna. A partir de ello, se encontró que, según la dimensión educación, existe la necesidad de una constante formación moral, física e intelectual del personal, basada en el establecimiento de valores y virtudes que hagan de su accionar un ejemplo digno de imitar. Asimismo, se evidenció la necesidad de impulsar una mayor y mejor capacitación del personal, con la finalidad de alcanzar el perfeccionamiento de las técnicas y especialidades que poseen.

Finalmente, acerca de la tercera hipótesis específica, respecto a si la instrucción y entrenamiento del Ejército del Perú influyen significativamente para afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional, esta fue corroborada y aceptada, rechazando la hipótesis alterna; por lo cual, se estableció que, la instrucción y entrenamiento son importantes, ya que influyen en el desempeño del personal militar en las operaciones y acciones militares; por ello, estos aspectos deben realizarse de manera responsable, con profesionalismo, entrega y compromiso. Asimismo, se evidenció la necesidad de tener una fuerza militar con preparación técnica, táctica y con entrenamiento especializado, además de contar con los recursos económicos que le permitan disponer de equipamiento moderno y de última tecnología. Si el Ejército cuenta con todas sus capacidades, este podría actuar de manera eficiente contra las amenazas que se presenten.

## RECOMENDACIONES

A partir de los resultados obtenidos, se recomienda que los Comandantes Generales de la 1.<sup>a</sup> Brigada Multipropósito y de la Brigada de Protección de la Amazonía gestionen ante el Comandante General de la II y III División de Ejército lo siguiente:

- Renovación o completamiento del equipamiento de esas dos GG. UU. responsables de afrontar las nuevas amenazas contra la seguridad. Asimismo, gestionar la formación, capacitación y perfeccionamiento del personal militar para afrontar el reto de las nuevas amenazas; optimizar la instrucción y entrenamiento en los diferentes casos referidos a las nuevas amenazas, como los desastres naturales y la minería ilegal, entre otros, e impulsar estos cambios. Modificar estos aspectos permitirá al Ejército del Perú tener una fuerza operativa idónea para enfrentar las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.
- Mejoramiento de estas dos GG. UU. con equipos, vehículos, maquinaria moderna y personal especializado; impulsar el mantenimiento de los equipos y vehículos, proponiendo en algunos casos la renovación del material obsoleto y desgastado; impulsar la capacitación del personal, a fin de mejorar sus habilidades y conocimientos. El logro de estas acciones tiene como finalidad, contar con un adecuado soporte

logístico y una fuerza operativa capacitada para ofrecer un oportuno y eficiente apoyo a la población, en caso de que ocurriera alguna nueva amenaza contra la seguridad nacional.

- Incluir en el planeamiento de la Dirección de Educación y Doctrina aspectos sobre educación, capacitación y perfeccionamiento del personal militar. Esto tiene por finalidad actualizar e incrementar los conocimientos especializados del personal, que permitan afrontar con eficacia las nuevas amenazas contra la seguridad nacional.
- Incluir en el planeamiento de la Dirección de Educación y Doctrina, la actualización o reformulación de la instrucción y entrenamiento del personal militar, en aspectos relacionados con la participación del Ejército, en caso de que ocurriera una amenaza contra la seguridad nacional en sus diversas modalidades; esto con la finalidad de proporcionar al personal militar los conocimientos especializados como primeros auxilios en situaciones de desastres, normatividad legal, trabajo multisectorial, acciones en caso de disturbios civiles, acciones en caso de hurto y pillaje, uso adecuado de la fuerza, acciones contra material incautado, contra personas detenidas, etc.

## Referencias

- Acuerdo Nacional. (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible y políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2020/03/ODS-POLITICAS-DE-ESTADO-DEL-AN-OK.pdf>
- Cahua, A., Cabrera, E. y Bernal, L. (2018). *Organización y empleo de una fuerza militar especializada para desastres naturales en el Perú* [tesis de maestría, Escuela Superior de Guerra del Ejército, Lima]. <http://repositorio.esge.edu.pe/handle/ESGEEPG/145>
- Cavero, V. (2016). *Gestión de responsabilidad social en el Ejército y su contribución al Desarrollo Nacional y la mitigación de los efectos ante los Desastres Naturales en la costa-Chosica 2017* [tesis de maestría, Instituto Científico y Tecnológico del Ejército, Lima]. <http://repositorio.icte.ejercito.mil.pe/handle/ICTE/34>
- Centro de Altos Estudios Nacionales. (2010). *Manual sobre procedimientos doctrinarios y metodológicos del desarrollo, la seguridad y la defensa nacional*. CAEN.
- Diario Oficial El Peruano. (10 de diciembre de 2012). *Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*. [https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-n-1136-876207-3/](https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-del-comando-conjunto-de-las-fuerzas-armadas-decreto-legislativo-n-1136-876207-3/)
- Diario Oficial El Peruano. (10 de diciembre de 2012). *Decreto Legislativo N.º 1137/Ley del Ejército del Perú*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-del-ejercito-del-peru-decreto-legislativo-n-1137-876207-4/>
- Diario Oficial El Peruano. (22 de diciembre de 2017). *Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional/Decreto Supremo N.º 012-2017-DE*. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defen-decreto-supremo-n-012-2017-de-1600032-1>
- Eissa, S. (2017). Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico. *Relaciones internacionales*, 26(53), 246-265. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>
- Fernández, P. (2016). Riesgos y amenazas para la seguridad. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 18(36), 211-215. <https://i-dus.us.es/bitstream/handle/11441/59288/Introduccion%20Riesgos%20y%20amenazas%20para%20la%20seguridad%20humana.pdf?sequence=1>
- Gómez, A. (2018). ¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú? En S. Namihás (ed.). *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile,*

- Colombia, Ecuador y Perú (pp. 171-198). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Linares, H. (8 de mayo de 2016). *Las nuevas amenazas a la seguridad nacional (Perú)*. Desarrollo y Defensa. <https://desarrolloydefensa.blogspot.com/2016/05/las-nuevas-amenazas-la-seguridad.html>
- Ministerio de Defensa. (2017). *Planeamiento estratégico del sector defensa en el campo militar/Directiva General (DG) N.º 05-2017-MINDEF-SG/VPD/DIGE-PE/DIPPED*. [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20927\\_2017.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20927_2017.pdf)
- Ministerio de Defensa. (2005). *Libro blanco de la Defensa Nacional*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro\\_blanco.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf)
- Ministerio de Defensa. (2017). *Resolución Ministerial N.º 084-2017-DE/SG*. [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20084\\_2017.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20084_2017.pdf)
- Molina, M. y Aguilar, V. (2020). La agenda internacional de paz y seguridad en el siglo XXI: ¿nuevas amenazas, nuevas guerras? *Revista de relaciones Internacionales de la UNAM*, (136), 13-36. <http://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/75338>
- Pontón, A. (2016). *Rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad ambiental ecuatoriana (del 2010 al 2014)* [tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacional, Quito]. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/3847>
- Rubio, N. (2016). *Papel del Ejército de Colombia en un eventual contexto de postconflicto: caso minería ilegal* [tesis de licenciatura, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá]. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/15625>
- Sistema Peruano de Información Jurídica. (2016). *Constitución Política del Perú*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Soto, J. (2018). Un dilema político: estrategia de seguridad nacional o una política de defensa, una propuesta para el caso de Chile. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 115-150. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.263>
- Zorrilla, C. y Jiménez, J. (2018). *Gestión del talento humano del componente terrestre del CON y la efectividad de las acciones militares en los desastres naturales en la Región Piura, 2017* [tesis de maestría, Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, Lima]. <http://www.esffaa.edu.pe/Imagenes/trabajos-investigacion/2018/2018-ZORRILLA-JIMENEZ.pdf>

# Efectos de la migración venezolana en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana

Effects of venezuelan migration on citizen security in Metropolitan Lima

**Olger Benavides Ponce de León<sup>1</sup>**

correo: olgerbenavides@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2992-8545>

PP. 23 - 35

Recibido 22/07/2020 Aceptado 22/08/2020 Publicado 17/10/2020

## Resumen

Esta investigación tuvo como objetivo identificar las razones que han llevado a que la migración venezolana en el Perú genere impacto en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana, así como entender las vivencias de los migrantes venezolanos y valorar el accionar de la Policía Nacional para hacer frente a la inseguridad ciudadana. Asimismo, esta investigación fue de tipo descriptiva y empírica, enfoque cualitativo, y el método utilizado fue la etnometodología. El diseño fue de tipo no experimental y transversal. La población estuvo constituida por los efectivos policiales y la ciudadanía en general; mientras que la muestra estuvo conformada por los efectivos policiales que laboran en el área de extranjería y divisiones de la Dirección de Investigación Criminal y, adicionalmente, ciudadanos que habitan en Lima Metropolitana. Las técnicas e instrumentos de recolección de datos fueron la revisión documental y entrevista, y el cuestionario, respectivamente. Finalmente, para el análisis de datos, se utilizó el programa Atlas-Ti. Se concluyó que la migración genera transiciones demográficas que afectan las tasas de criminalidad, ya que a medida que aumenta el flujo de migrantes, se incrementa la proporción de la población que cuenta con un perfil propenso al delito; a su vez, las tasas delictivas de victimización y percepción de inseguridad ciudadana se ha incrementado en el país a raíz del éxodo masivo de venezolanos, generando impacto y zozobra en la sociedad nacional.

<sup>1</sup> Magíster en Desarrollo y Defensa Nacional, CAEN

PALABRAS CLAVE: SEGURIDAD CIUDADANA,  
MIGRACIÓN, PERCEPCIÓN, VICTIMIZACIÓN.

## Abstract

The objective of this research was to identify the reasons that have led to the impact of Venezuelan migration in Peru on citizen security in Metropolitan Lima, as well as to understand the experiences of Venezuelan migrants and to assess the actions of the National Police to address citizen insecurity. Likewise, this research was descriptive and empirical, with a qualitative approach, and the method used was ethnomethodology. The design was non-experimental and transversal. The population consisted of police officers and citizens in general, while the sample was made up of police officers working in the area of immigration and divisions of the Criminal Investigation Department and, additionally, citizens living in Metropolitan Lima. The data collection techniques and instruments were direct observation, interview and document review, and the questionnaire. Finally, the Atlas-Ti program was used for data analysis. It was concluded that migration generates demographic transitions that affect crime rates, since as the flow of migrants increases, the proportion of the population with a crime-prone profile increases; in turn, crime rates of victimization and perception of citizen insecurity have increased in the country as a result of the massive exodus of Venezuelans, generating impact and anxiety in the national society.

KEYWORDS: CITIZEN SECURITY,  
MIGRATION, PERCEPTION, VICTIMIZATION.

## Introducción

La migración no debe ser contextualizada como un problema social, sino como un fenómeno agudizado por la globalización, la cual se produce para mejorar las condiciones de vida. De acuerdo con la Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), la Declaración Universal de los Derechos Humanos indica que migrar es un derecho fundamental de todos los seres humanos, ya que implica el uso de su libertad; sin embargo, es preciso destacar que el país de destino no tiene la obligación de aceptar al migrante, siendo esta cuestión lo que ha originado controversia a nivel internacional. Las migraciones transnacionales son un fenómeno difícil de entender, ya que implica factores sociales, políticos y económicos que, en los últimos años, han obtenido el más alto nivel de la historia: en la actualidad existen alrededor de 200 millones de migrantes, que viven fuera de su país de origen, a nivel mundial, siendo España el país europeo que ha recibido mayor cantidad de migrantes.

En la actualidad, el tráfico ilícito de drogas se ha acrecentado, siendo este tipo de actividades ilícitas cada vez más complejas, originando que las redes criminales quieran abarcar mayores territorios, situación que conlleva a que las autoridades de diversos países adopten medidas urgentes que restrinjan la migración –como en el caso de Estados Unidos–, con la finalidad de neutralizar el tráfico de drogas.

Si bien es cierto, las razones de la migración se orientan a mejorar la calidad de vida de las personas y obtener mejores oportunidades de trabajo o estudio, entre otros; sin embargo, no se puede ser ajeno a que la realidad inmigratoria que registra otros fines, como la delincuencia y el crimen organizado transnacional, requiere una observación e investigación mucho más profunda. Entonces, las migraciones no se producen solo por necesidad, sino también para delinquir, situación que incide gravemente en la seguridad de los países receptores.



En este sentido, cabe precisar que, durante los siglos XIX y XX, Venezuela fue uno de los países que recibió mayor cantidad de migrantes, puesto que presentaba auge económico; sin embargo, esta situación cambió durante el mandato de Hugo Chávez, lo que desencadenó la migración de millones de venezolanos. Al respecto, Castillo y Reguant (2017) indican que, actualmente, alrededor de dos millones y medio de venezolanos se encuentran fuera de su país de origen, esto a consecuencia de la instauración política autoritaria y dictatorial, inestabilidad económica y alteración social.

La Superintendencia Nacional de Migraciones (2019) indica que, en el Perú, se ha registrado el ingreso de 700,000 venezolanos; de ellos, alrededor de 500,000 cuentan con el permiso temporal correspondiente, lo que les permite realizar diversos trabajos sin ningún inconveniente. Sin embargo, esta cifra no contempla a los venezolanos que ingresaron al país de forma ilegal, cantidad que bordearía el millón.

Por otro lado, hoy en día se puede observar en las noticias que los ciudadanos se quejan del incremento incesante de la criminalidad, a la vez que denuncian el desinterés y nulo accionar de los encargados de la represión y combate de esta problemática, conllevando a que el 96 % de la población, según los resultados del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019), tenga una sensación de inseguridad relacionada con la criminalidad común y callejera.

Así, la seguridad ciudadana que vive el país, especialmente Lima Metropolitana, se ha visto alterada en las últimas dos décadas; sin embargo, con el ingreso de los venezolanos, esta situación se ha agudizado, sobre todo si se tiene en cuenta que al comienzo no se les solicitaba pasaporte ni reportes de Interpol, por lo tanto, muchos de estos migrantes registraban antecedentes policiales en su país y, al llegar al Perú, se fusionaron con delincuentes peruanos formando organizaciones criminales que han generado un marcado clima de inseguridad. Adicionalmente, es necesario señalar que esta sensación de inseguridad se ha acrecentado en el país, al evidenciar una activa participación de algunos ciudadanos venezolanos en actos delincuenciales, quienes inclusive tienen mejor pericia que los peruanos en el manejo de armas a la hora de perpetrar un ilícito penal.

Respecto a esta problemática, y para fines de la presente investigación, se revisaron estudios que se relacionaran con la seguridad ciudadana y la migración venezolana en el Perú. Uno de estos fue el de Malaver (2017), quien indicó que, durante la vigencia del estado de emergencia en el Callao durante diciembre del 2015 y el 15 de octubre del 2016, el índice delictivo disminuyó en un 42 %, mientras que los homicidios se redujeron en un 27 %, lo que demostró la mejora considerable al disponerse este régimen de excepción en el Callao.

Por otro lado, se tomó en cuenta el estudio de Jiménez (2017), quien indicó que, en el transcurso de los años, el Perú se ha ido constituyendo como un lugar de destino; sin embargo, persisten características de una zona de tránsito, y los flujos migratorios hacen inferir que el país se convertirá en un lugar de destino para los migrantes, por lo cual, debe implementar normas migratorias que ayuden a crear un mecanismo de ingreso, como el permiso temporal de permanencia (PTP), a fin de integrar a los venezolanos en la sociedad peruana. Por su parte, Espinoza y Oré (2017) realizaron una investigación respecto a los factores socioeconómicos y su influencia en la calidad de vida de los jóvenes venezolanos migrantes, en el que se concluyó que tanto aspectos sociológicos como económicos influyen en la mejora de la calidad de vida de los venezolanos.

Con base a la problemática indicada, esta investigación se enfocó en conocer las razones que han conllevado a que la migración venezolana genere impacto en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana; además, se buscó entender las vivencias de los migrantes venezolanos y valorar el accionar de la Policía Nacional para hacer frente a la inseguridad ciudadana.

## MIGRACIÓN

Actualmente, la sociedad se encuentra en un mundo globalizado, donde el eje, principalmente, es el factor económico, ya que este permite cubrir las necesidades individuales y colectivas. Por ello, cuando un país se encuentra inestable a nivel político y económico, la población contempla otras opciones para superarse y satisfacer sus necesidades, siendo una de estas migrar a otro país con el objetivo de prosperar.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020), la migración es una acción que permite el “crecimiento e innovación, y puede contribuir de manera significativa al desarrollo sostenible y la reducción de las desigualdades tanto dentro como entre los países” (p. 8). Entonces, la migración permite el avance de las sociedades, pero esta no siempre se evidencia de forma positiva, ya que el desplazamiento de las personas puede conllevar a que surjan problemas sociales, demográficos, económicos, entre otros, lo que repercute en la noción de la población del país destino respecto a los migrantes.

La Organización Internacional para las Migraciones (2015) indica que, en la actualidad, la migración se produce, básicamente, hacia las zonas urbanas, puesto que, en estas áreas, es donde se concentran las mayores oportunidades para que los migrantes, y la sociedad en general, subsista y pueda autorrealizarse. Sin embargo, la alta tasa de migración actual ha originado nuevos retos para las autoridades del país destino, ya que “el crecimiento de las ciudades ejerce una considerable presión en términos de infraestructura, medioambiente y entramado social de la ciudad” (p. 4).

En este sentido, Guizardi (2016) indica que la globalización es un aspecto crucial respecto a la migración, ya que permite la evolución de la sociedad, reflejando la reproducción de la economía capitalista; sin embargo, esta tiene múltiples restricciones, lo que conlleva a que los migrantes sean conceptualizados como un factor que influye negativamente en la sociedad, principalmente en el ámbito de la seguridad. Por ello, es necesario que las políticas públicas se orienten a cubrir las nuevas necesidades de la sociedad, tanto de los migrantes como de la población local. Sin embargo, a consecuencia de la poca preparación de los países destino respecto a la población migrante, esta debe establecerse en zonas peligrosas o precarias que afectan su calidad de vida, además de tener acceso limitado a recursos; siendo estos aspectos lo que conllevan a que, en algunos casos, los migrantes realicen actividades informales o delictivas, con el objetivo de cubrir sus necesidades.

## SEGURIDAD CIUDADANA

Una de las necesidades más importantes de la sociedad es la seguridad, en especial la ciudadana, ya que es una de las cuestiones más complejas a cubrir por parte de las autoridades, debido a que tiene la finalidad de garantizar la coexistencia pacífica, tranquila y segura para la sociedad, enfocando las políticas públicas en neutralizar la incidencia de crimen y delincuencia a nivel nacional; sin embargo, actualmente, esta no se cubre a cabalidad en las naciones, conllevando a que la inseguridad ciudadana represente uno de los problemas más importante a nivel mundial.

Paez, Peón y Ramírez (2018) señalan que, en Latinoamérica, el crecimiento de la población ha repercutido negativamente en la seguridad ciudadana, puesto que ha generado un aumento de los delitos, incrementando la tasa de homicidios y violencia criminal, lo cual genera miedo e incertidumbre en la ciudadanía, a la vez que produce una sensación de inseguridad en la población en general. De acuerdo con Ramírez (2018), para contrarrestar estos efectos negativos, uno de los principales aspectos a considerar por las autoridades es brindar una migración segura, regulada y ordenada, con el fin de filtrar el tipo de personas que ingresan al país de destino y salvaguardar la seguridad nacional.

Entonces, uno de los factores que ha influenciado en el aumento de la inseguridad es la migración masiva. Al respecto, Cuevas (2018) señala que, en el Perú, la sociedad relaciona la inseguridad ciudadana con la migración masiva venezolana, ya que a partir de su llegada el índice de criminalidad ha aumentado significativamente en el país. Esta problemática conlleva a que la población aplique fronteras simbólicas con los ciudadanos venezolanos, restringiendo su acceso a oportunidades e impidiéndoles prosperar en el país de destino. Por ello, es necesario que las autoridades elaboren políticas públicas óptimas, y que estas se implementen eficientemente, con la finalidad de garantizar el desarrollo de la sociedad migrante y nacional, además de mantener el orden interno en el país en cuestión.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación fue de tipo descriptiva y empírica, ya que se enfocó en conocer las razones que han conllevado a que la migración venezolana al Perú genere impacto en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana; por ello, tuvo enfoque cualitativo y el método utilizado fue la etnometodología, este estudia los fenómenos sociales que son incorporados a todos los discursos y acciones a través del análisis del accionar de los seres humanos. Mientras que, respecto al diseño de investigación, esta fue no experimental y transversal, ya que se describieron las variables analizadas (migración y seguridad ciudadana) en un momento dado.

La población estuvo constituida por los efectivos policiales y la ciudadanía en general; mientras que la muestra estuvo conformada por los efectivos policiales que laboran en el área de extranjería y aquellos que realizan labores de investigación en las distintas divisiones de la Dirección de Investigación Criminal y, adicionalmente, ciudadanos que habitan en Lima Metropolitana. Las técnicas de recolección de datos para esta investigación fueron la observación directa, entrevista y revisión documental; mientras que, respecto a los instrumentos para acopiar la información, se elaboró una ruta detallada de búsqueda de información y se utilizó el cuestionario. Cabe destacar que no se presentaron obstáculos para obtener la información necesaria para alcanzar los objetivos planteados. Finalmente, para el análisis de datos se utilizó el programa Atlas-Ti, en especial en lo relacionado con la investigación de enfoque cualitativo.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para tener mayor orden de análisis, se aplicaron entrevistas a los expertos en temas de migración e inseguridad ciudadana, así como a los ciudadanos de Lima Metropolitana; además, se analizaron los datos estadísticos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Policía Nacional; además de realizar un análisis documental de los datos del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica y la Policía Nacional. Estos datos fueron organizados de acuerdo con cuatro macrocategorías: deficiente gestión de las autoridades migratorias, inseguridad ciudadana, impacto en la comunidad del accionar violento de los ciudadanos venezolanos y problema social. De estos, se identificaron los elementos que influyen en cuestiones de seguridad ciudadana y la migración de venezolanos.

### a) Deficiente gestión migratoria de las autoridades

De la triangulación de los elementos identificados en esta macrocategoría, con base en las entrevistas, análisis estadístico, opinión ciudadana y revisión documental realizados, se pudo observar que la migración venezolana se ha incrementado de manera considerable, debido a una deficiente gestión migratoria de las autoridades competentes.

En enero del 2017, la Superintendencia Nacional de Migraciones implementó una primera etapa de regularización

migratoria, la cual se enfocaba en formalizar la estadía de todo extranjero en suelo nacional, ya que el Gobierno del Perú observó un creciente ingreso de migrantes, principalmente venezolanos, y que la medida de suspensión de Venezuela del Mercosur el 1 de diciembre del 2016 exponía a esta población a carecer de los beneficios de la Visa Mercosur para una estadía regular. A partir de ello, se estableció que a través del Decreto Supremo N.º 001-2017- IN, publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2017), se otorgue la permanencia temporal para garantizar los derechos de personas extranjeras –madres/padres de hijos/as peruanos/as menores de edad o hijos/as mayores con discapacidad permanente–; mientras que, mediante el D. S. N.º 002-2017-IN, también publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2017), se hace extensiva esta permanencia temporal para ciudadanos venezolanos que hayan ingresado legalmente al Perú hasta el 2 de febrero del 2017. Posteriormente, mediante el D. S. N.º 023-2017-IN, publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2017), se aplicó la segunda etapa, con la cual se amplió el beneficio para los venezolanos que siguieron ingresando legalmente luego del 2 de febrero hasta el 31 de julio del 2017. Estas medidas brindaron una regulación migratoria llamada permiso temporal de permanencia (PTP), documento que acredita la situación migratoria regular y habilita al beneficiario a desarrollar actividades bajo el marco de la legislación peruana, como trabajar, estudiar, poner un negocio y tener un número de Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Sin embargo, los decretos supremos indicados no brindaron “facilidades”, como se les quiere hacer ver, sino todo lo contrario, ya que fueron, en estricto, un cumplimiento y reconocimiento de los derechos que todo migrante posee y que todo Estado debe salvaguardar. Entonces, el permiso temporal de permanencia (PTP) atiende a una población migrante como la venezolana, la cual se encuentran en situación de vulnerabilidad, reconociendo los motivos de fuerza mayor que los hace migrar de su país de origen, puesto que no los animan motivos turísticos ni de diversión, siendo el PTP una medida que pretendía adaptarse a la urgencia de esta población migrante respecto a laborar para sobrevivir y, a su vez, evitar que sucumba a condiciones de ilegalidad favorables para la trata de personas, explotación laboral o extorsión, pudiendo ello volverse un problema público para el Estado.

Adicionalmente, se promulgó el Decreto Supremo N.º 001-2018-IN publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2018), mediante el cual se aprobó los nuevos lineamientos para el otorgamiento del PTP por un año a venezolanos que ingresaron desde el 1 de agosto del 2017 hasta el 31 de diciembre del 2018, esto a raíz de que, desde agosto, el ingreso de venezolanos quedó bajo la calidad de turistas sin posibilidad de trabajar con legalidad. Esta medida migratoria del PTP guarda consonancia con la política exterior del Perú, la cual fue duramente cuestionada por el Gobierno de Venezuela por sus actitudes hostiles hacia su población y condenó la ruptura del orden democrático, por ello, en marzo del 2017 se retiró al embajador de Perú en Caracas y, en agosto, se expulsó al embajador de Venezuela en Lima. Por lo tanto, reconocer y apoyar los derechos de los venezolanos migrantes hace congruente el discurso a nivel político con acciones a nivel social.

#### **b) Inseguridad ciudadana**

De la triangulación de los elementos identificados respecto a esta macrocategoría, por medio de entrevistas, análisis estadístico, opinión ciudadana y revisión documental, se encontró que la presencia masiva de ciudadanos venezolanos ha repercutido de forma alarmante en los indicadores de incidencia delictiva en Lima, tanto en lo que respecta a la victimización, como a la percepción. Al respecto, la Dirección Nacional de Investigación Criminal (Dirincrí, 2019), señala que los delincuentes venezolanos son “extremadamente violentos y temerarios” y se “jactan de sus crímenes”. Estas características peculiares de la población migrante indicada, han generado un marcado temor en la población, que cada día se siente más vulnerable y con temor de salir a las calles, puesto que se siente víctima potencial de los delincuentes extranjeros (venezolanos). Cabe destacar que, en los últimos meses, la Dirincrí (2019) ha desarticulado más de 20 bandas integradas por venezolanos, siendo una de estas la

organización criminal “El Tren de Aragua”, conformada por cinco extranjeros premunidos de armas y granadas, quienes se encontraban listos para asaltar el centro comercial Plaza Norte, ubicado en el distrito de Los Olivos. De la revisión de los registros de denuncias que obran en la División de Robos de la Dirección de Investigación Criminal, se advirtió la comisión de diversos ilícitos penales, de cuyos casos resaltan los siguientes:

- El 22 de junio del 2018, diez delincuentes venezolanos, armados con ametralladoras y combazos, asaltaron la joyería Casa Banquero, ubicada en el interior del Centro Comercial Jockey Plaza, distrito de Surco, burlando la seguridad del referido mall, causando pánico en el lugar. Estos delincuentes se llevaron una suma aproximada de 200,000 dólares y, tras el asalto, los delincuentes se enfrentaron a balazos con dos agentes de seguridad del centro comercial. De los diez criminales, cuatro fueron detenidos, pero otros continúan en la lista de buscados de la PNP.
- En agosto del 2019, delincuentes venezolanos ingresaron a robar al local de iShop, vestidos como miembros de seguridad. Para lograr su fechoría, maniataron a los trabajadores y a un vigilante; tras perpetrar el robo, fugaron del lugar haciendo disparos al aire.
- Otra organización criminal conformada íntegramente por venezolanos y que, por imponer hegemonía en acciones de tráfico ilícito de drogas en San Martín de Porres, ordenaron la muerte y posterior descuartizamiento del ciudadano venezolano Rubén Matamoros Delgado y del peruano Jafet Torrico Jarasu, causando gran conmoción en el país, así como el repudio a los venezolanos, ya que para hacerse visibles cercenaron los cuerpos y los distribuyeron en diferentes partes de Lima, enviando un mensaje subliminal de su peligrosidad y que no tienen ningún respeto por la vida humana; al final de las investigaciones, fueron detenidos los venezolanos Alexander Salazar Álvarez; Verónica Andreina Montoya Araujo; Abraham Alberto Perozo Borjas (a) “Guasón”, Angelbert Alejandro Díaz y Jacksiver Jhoauri Salcedo Campos, encontrándose como no habido Jonathan Donayre y el cabecilla apodado “Machelo”, quien dio la orden del asesinato, a la vez que contrató a sus paisanos para desaparecer los cuerpos descuartizados de Matamoros y Torrico. Es necesario destacar que Rubén Matamoros Delgado había sido expulsado del país, sin embargo, volvió a ingresar como ilegal, debido a la precariedad de los controles migratorios, y terminó siendo asesinado salvajemente.

La característica principal de los hechos indicados es que los criminales de nacionalidad venezolana actúan con total crueldad, enseñan el rostro, no tienen ningún reparo por la vida humana y portan armas de guerra.

**Tabla 1.**  
*Delitos o faltas cometidas por ciudadanos venezolanos*

Tipo de delito	Cantidad
Violencia familiar	1,601
Hurtos	852
Robos	460
Contra la vida, el cuerpo y la salud	1.210
Contra la seguridad pública	260
Contra la libertad	135
Contra la administración pública	47
Acoso	21
Contra la fé pública	17
Infracción a la ley penal	13
Peligro común	10
Contra la familia	8
Delitos informáticos	7
Chantaje	5

Ambientales	1
Contra los derechos de autor	1
Contra la administración de justicia	1
Otros	251
<b>Total</b>	<b>4,938</b>

Nota. Dirección Nacional de Investigación Criminal (2019)

Durante el 2016 y setiembre del 2019, se presentaron alrededor de 5,767 denuncias contra venezolanos; esta cifra representó el 55 % de denuncias contra extranjeros, la mayoría de ellas por violencia familiar, delitos contra el patrimonio, lesiones y homicidios, entre otros, tal como se observa en la Tabla 4. Los delitos contra el patrimonio son los que se cometen con mayor frecuencia, resaltando el hurto con un 65 % de incidencia, y el robo, con el 19 %. En lo concerniente a delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, se denunciaron 10 homicidios, 1 feminicidio y 4 tentativas de feminicidio (Dirección Nacional de Investigación Criminal, 2019).

**c) Impacto del accionar violento de los ciudadanos venezolanos en la comunidad**

De la triangulación de los elementos identificados respecto a esta macrocategoría, y con base en entrevistas, análisis estadístico, opinión ciudadana y revisión documental, se advirtió que la presencia masiva de ciudadanos venezolanos viene generando un fuerte impacto en la población, por su marcada agresividad, la falta de respeto por la vida humana y por lo sanguinario de su actuación criminal, toda vez que utilizan armas de guerra. Esta situación se corroboró con la información proporcionada por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), que indica que en agosto del 2019 había un total de 92,875 personas privadas de su libertad, de las cuales 91,021 son peruanos y 1,854 extranjeros; de estos, 312 son venezolanos, más de la mitad de estos por robo agravado.

**Tabla 2.**  
*Cantidad de extranjeros privados de su libertad internados en los penales a nivel nacional*

País de origen	Cantidad de extranjeros privados de su libertad internados en los penales a nivel nacional
Venezolanos	372
Otras nacionalidades	1,542
<b>Total</b>	<b>1,854</b>

Nota. INPE (2019)

En la Tabla 6 se presenta la cantidad de venezolanos privados, siendo estos un total de 372, lo cual supera a la de los colombianos y ecuatorianos, que, hasta antes de la masiva migración venezolana, eran un porcentaje significativo de la población penitenciaria peruana; sin embargo, esta cifra se ha incrementado exponencialmente a partir del 2017, año en el que solamente había 37 venezolanos presos. Cabe destacar que la cantidad de venezolanos que delinquen no es mayor a la de los ciudadanos peruanos que realizaron esta misma acción; no obstante, en percepción están ocasionado un gran daño por el *modus operandi* y por la forma cómo actúan, puesto que su accionar es demasiado violento.

#### **d) Problema social**

De la triangulación de los elementos que se identificaron respecto a la macrocategoría de problema social, con base en entrevistas, análisis estadístico, opinión ciudadana y revisión documental, se observó que la presencia masiva de ciudadanos venezolanos en el Perú se debe a que Venezuela es considerada en la actualidad como el país con el peor desempeño económico en el mundo, motivo por el cual el 87 % de los hogares venezolanos está en la pobreza y 8.1 millones de habitantes comen dos o menos comidas al día, según la última encuesta sobre condiciones de vida.

Además, en medio de la oleada de protestas contra el Gobierno de Nicolás Maduro, al menos 12,715 personas han muerto. En ese orden de ideas, es necesario precisar que los profesionales optaron por migrar hacia países como España, Estados Unidos, Chile, entre otros, los cuales se encuentran bien posicionados económicamente. Mientras que, los ciudadanos de clase media para abajo, e inclusive elementos de mal vivir, empezaron a migrar al Perú, ingresando desde el 2015 sin ningún control y tan solo con su Cédula de Identidad, lo que generó problemas sociales, especialmente relacionados con la inseguridad ciudadana.

La masiva presencia de ciudadanos venezolanos, que bordea prácticamente el millón, ha generado un problema social grave, tanto en lo económico como en salud y educación. En el primer aspecto, se incrementó el número de trabajos informales, ya que hoy en día en cada esquina de las principales avenidas se encuentran más venezolanos que peruanos trabajando de forma ambulante o informal, a la vez que algunos negocios o empresas han contratado a venezolanos con una retribución menor al sueldo mínimo, sin seguro de salud ni con los recursos económicos necesarios para pagar una consulta en una clínica particular.

Con base en esto último, los migrantes venezolanos han optado por asistir masivamente a los hospitales y centros de salud pública, inclusive han solicitado el Seguro Integral de Salud (SIS), lo que ha generado una mayor turgurización de estos nosocomios y centros asistenciales, que antes de esta masiva inmigración, operativamente, no se daban abasto y hoy, con la gran presencia de venezolanos, la situación se ha agudizado. Con respecto a la educación, conforme los registros de la Superintendencia Nacional de Migraciones (2019), a la fecha hay más de 100,000 niños en edad escolar que han ingresado al país, de los cuales el 57 % se encuentra en Lima Metropolitana. Consecuentemente, estos niños tienen la necesidad de acceder a un colegio público, motivando que las vacantes para acceder a estos centros educativos sean copadas en su mayoría por hijos de venezolanos, dejando de lado a los peruanos.

La economía, la salud y la educación tienen atención prioritaria por parte del Estado, por ello, cuentan con un presupuesto asignado para cada ejercicio fiscal; sin embargo, con la presencia de los venezolanos, este presupuesto se ha vuelto insuficiente. Por este motivo, en la última reunión de las Naciones Unidas, el presidente Martín Vizcarra solicitó la suma de 200 millones de dólares para atender las demandas de los ciudadanos venezolanos. Cabe precisar que, para poder quedarse en el país, los ciudadanos venezolanos deben obtener el permiso temporal de permanencia (PTP), el cual ha agravado la situación laboral de los peruanos, ya que permite a los venezolanos ingresar con legalidad al ámbito laboral, sin que se vulnere su condición de extranjeros, entrando a la competencia laboral en las mismas condiciones legales que los nacionales.

Esta situación, aunada a la precariedad laboral que afecta indistintamente a peruanos y venezolanos, al emplear trabajadores sin contrato o al despedirlos arbitrariamente sin beneficios ni pagos, generó un serio problema laboral; no obstante, es menester resaltar que existe evidencia de ciudadanos venezolanos que vienen denunciando a empleadores peruanos por estafa, al hacerlos trabajar sin pagarles el salario acordado. Entonces, los migrantes venezolanos están quitando el trabajo a los peruanos; los empresarios peruanos despiden a sus

compatriotas y contratan preferentemente venezolanos para reducir sus costos de planilla, pagando menos por la misma labor; además, al igual que los peruanos, los venezolanos también han optado por trabajos informales y venta ambulatoria, porque les permite tener ingresos inmediatos.

En síntesis, la llegada masiva de ciudadanos venezolanos al país ha generado impacto en la seguridad ciudadana. En ese contexto, la Dirección de Investigación Criminal (2019) señaló que en el 2018 la incidencia delictiva relevante se incrementó en Lima Metropolitana en 122 % en relación con el 2017. Los distritos de mayor incidencia fueron San Juan de Lurigancho y La Victoria, ambos con 9 %. Asimismo, por información de la División de Extranjería de la Policía Nacional, se tiene conocimiento que durante el 2018, de los migrantes venezolanos establecidos en Lima Metropolitana, el 28 % se ubicó en Lima Norte (San Martín de Porres con 39 % y Los Olivos con 30 %), el 27 % en Lima Centro (Surco con 20 % y Cercado de Lima con 15 %), el 20 % en Lima Este (San Juan de Lurigancho con 33 % y Ate Vitarte con 21 %), 17 % en Lima Sur (Chorrillos con 35 % y San Juan de Miraflores con 33 %) y 8 % en Lima Oeste.

Así también, en el caso de La Victoria, si bien es cierto la cantidad de residentes es menor, pero su población flotante es significativa, principalmente en el emporio comercial Gamarra y alrededores, en donde un gran porcentaje de venezolanos se dedica al comercio informal (venta de ropa o jaladores), encontrándose que un 65 % de la diáspora venezolana que llegó al país se dedica a realizar labores informales; el 20 % son profesionales, quienes han logrado colocarse en empresas u organizaciones formales; mientras que el 15 % restante se ha injertado con delincuentes peruanos conformando bandas criminales dedicadas a la comisión de delitos contra el patrimonio (robos agravados y hurtos), secuestros, extorsión, homicidios, sicariato, cobro de cupos, entre otros ilícitos penales, lo que ha elevado las tasas de victimización y percepción de inseguridad ciudadana, conforme con los datos estadísticos que maneja el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INPE).

## CONCLUSIONES

La migración ha generado transiciones demográficas que afectan las tasas de criminalidad, ya que a medida que aumenta el flujo de migrantes, se incrementa la proporción de la población que cuenta con un perfil propenso al delito. En este sentido, las tasas delictivas de victimización y percepción de inseguridad ciudadana se han incrementado en el país a raíz del éxodo masivo de venezolanos, generando impacto, miedo y zozobra, por las siguientes razones:

- Falta de una política migratoria, lo cual permitió el ingreso de venezolanos con antecedentes policiales e integrantes de organizaciones criminales.
- Deficiente control en la frontera norte (Tumbes y Loreto), que permitió el acceso de forma ilegal al país por parte de migrantes venezolanos.
- Falta de oportunidades laborales para los ciudadanos venezolanos.
- Un porcentaje de los migrantes venezolanos fueron una población joven y masculina no calificada, por lo tanto, las tasas de crimen aumentan.
- Falta de mecanismos de control por parte de la Policía Nacional del Perú, lo que impide identificar a elementos que se encuentren al margen de la ley.



- Falta de recursos por parte de las autoridades migratorias para implementar un sistema integrado de registro, que permita acceder en tiempo real a las bases de datos de Interpol, Europol, y otras que permita identificar a potenciales criminales que pretendan ingresar al país.

Sin embargo, es preciso destacar que los migrantes venezolanos en el Perú viven en condiciones precarias: en una sola habitación duermen y cocinan familias enteras, algunas mujeres se dedican a la prostitución, muchos están mendigando, son explotados laboralmente y discriminados a raíz de los últimos acontecimientos delictivos en los cuales vienen participando ciudadanos venezolanos. En ese sentido, se encontró que el accionar de la Policía Nacional del Perú para hacer frente a la inseguridad ciudadana, que se ha incrementado, tanto en lo que respecta a la victimización como en la percepción, con la llegada masiva de venezolanos, está centrada en realizar operativos policiales para detectar lo siguiente:

- Identificar organizaciones criminales integradas por venezolanos y proceder a su desarticulación.
- Identificar a todos aquellos ciudadanos venezolanos que se encuentran de forma ilegal en el país para proceder a su expulsión.
- Coordinar con el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), para proceder a la expulsión de aquellos venezolanos que han cumplido su condena por haber cometido algún ilícito penal.
- Repotenciación de la Dirección de Fronteras, especialmente los puestos de vigilancia de la frontera con Ecuador, con el fin de identificar los puntos de acceso de venezolanos al país.

## RECOMENDACIONES

- Modificar el Decreto Legislativo N.º 1350, denominado *Ley Migratoria*, con la finalidad de que todo extranjero que ingrese al país lo haga con visa, ya sea humanitaria o de turista, salvo las restricciones establecidas en los convenios internacionales y normas de derechos humanos; de los cuales, el Perú es signatario, de conformidad con lo siguiente:

Dice:

Artículo 18.- Tipos de documentos de viaje. Los documentos de viaje son: el pasaporte; el salvoconducto; el documento de viaje o el *laissez-passer* por razones humanitarias; el documento de identidad de otro Estado, siempre que se utilice con este propósito, y cualquier otro documento, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte (El Peruano, 2017, p. 58).

Debe decir:

Artículo 18.- Tipos de documentos de viaje. Los documentos de viaje para ingresar al país son: el pasaporte; la visa humanitaria o de turista y el salvoconducto, los que pueden ser obtenidos por los extranjeros en los consulados del Perú de cada país de origen.

- Incrementar los operativos policiales para identificar a los integrantes de las organizaciones criminales, conformadas por venezolanos o injertados con peruanos, a fin de proceder a su captura y desarticulación, e investigarlos de forma prolija e íntegra por la Policía Nacional del Perú, con el objetivo de reunir los elementos de convicción que faciliten al Ministerio Público formular denuncia y culminar los procesos con una sentencia condenatoria.

- Continuar con operativos permanentes y continuos para identificar a los venezolanos en situación irregular y proceder a su expulsión, así como ejercer un mayor control en los pasos fronterizos, a efectos de no permitir más el ingreso irregular o ilegal de extranjeros.
- Mejorar los protocolos de comunicación para la utilización de la base de datos de la Oficina de Interpol con las Oficinas de Migraciones del Aeropuerto Jorge Chávez y con los controles fronterizos con el Ecuador, Brasil y Colombia; esto con la finalidad de obtener información en tiempo real sobre los antecedentes policiales y/o criminales de los extranjeros que pretendan ingresar al país.

Si se adaptan las medidas descritas, se debe generar programas y mecanismos de preferencia con el apoyo de la cooperación internacional, con un presupuesto sostenible tendente a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos venezolanos que se encuentran legalmente en el país, con la finalidad de asegurar que estos cuenten con trabajo y empleo justo, con acceso a la salud y educación en iguales condiciones que los peruanos por un cierto tiempo, lo cual garantiza el mantenimiento de sus derechos individuales. Cabe destacar que, entre los aspectos a tomar en cuenta para otorgar estos programas a la población venezolana, se encuentra el que estos mantengan una buena conducta y, una vez cumplido con el plazo de permanencia y no contar con un plan de vida y proyección que sume al desarrollo del país, proceder a invitarlos a que retornen a su país para continuar con su vida.

## REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas. <http://centrodocumentacion.deceroasiempre.gov.co/sites/data/Categoria1/documentoscategoria1/32%20Declaracion%20Univ%20Derechos%20Humanos.pdf>
- Castillo, T. y Reguant, M. (2017). Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno. *Migraciones*, (41), 133-163. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/23241/7898-17263-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cuevas, E. (2018). Reconfiguración social: entra la migración y la percepción inseguridad en Lima, Perú. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (23), 73-90. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3553>
- Diario Oficial El Peruano. (2017). *Decreto Legislativo N.º 1350*. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2>
- Diario Oficial El Peruano. (23 de enero del 2018). *Decreto Supremo N.º 001-2018-IN*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-001-2018-in-1609074-1/>
- Diario Oficial El Peruano. (29 de julio del 2017). *Decreto Supremo N.º 023-2017-IN*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11195.pdf>
- Diario Oficial El Peruano. (3 de enero de 2017). *Decreto Supremo N.º 002-2017-IN*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11018.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11018>
- Diario Oficial El Peruano. (3 de enero del 2017). *Decreto Supremo N.º 001-2017-IN*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-001-2017-in-1469654-2/>
- Dirección Nacional de Investigación Criminal. (2019). *Plataforma tecnológica de Investigación Criminal-PTIC*. [https://dirincri.pnp.gob.pe/f\\_cerradas.html](https://dirincri.pnp.gob.pe/f_cerradas.html)

Espinoza, A. y Oré, E. (2017). *Principales factores socio-económicos que influyen en la calidad de vida de los jóvenes venezolanos inmigrantes de 18-25 años de la Organización No Gubernamental Unión Venezolana en la ciudad de Lima-Perú, 2017* [tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín, Arequipa]. <http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/5084>

Guizardi, M. (2016). Migración y transnacionalismo en Chile: la relación entre el Estado y los migrantes. *Cuadernos de Sociología*, 1(2), 8-33. <http://revistaucmaule.ucm.cl/index.php/cusoc/article/view/495>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Estadísticas de seguridad ciudadana*. <https://www.inei.gov.pe/biblioteca-virtual/boletines/estadisticas-de-seguridad-ciudadana/1/>

Instituto Nacional Penitenciario. (2019). *Informe estadístico/Diciembre-2019*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.inpe.gob.pe/normatividad/documentos/4295-informe-estadistico-diciembre-2019/file.html>

Jiménez, C. (2017). *Configurando un país de destino para refugiados: la comunidad de refugiados en el Perú en el periodo 2002-2017 y los retos para el Estado Peruano* [tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10132>

Malaver, C. (2017). *La declaratoria de emergencia y su impacto en la seguridad ciudadana, caso región policial Callao periodo 2015-2016* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12006>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2020). *Marco de la FAO para las migraciones/La migración como opción y oportunidad para el desarrollo rural*. FAO.

Organización Internacional para las Migraciones (2015). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015/Los migrantes y las ciudades: Nuevas colabora-*

*ciones para gestionar la movilidad*. OIM Ginebra.

Páez, C., Peón, I. y Ramírez, Y. (2018). Contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: una revisión de literatura (2007-2017). *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 83-106. <https://doi.org/10.21830/19006586.360>

Ramírez, J. (2018). De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control de rostro (in)humano”. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (23), 10-28. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3745>

Superintendencia Nacional de Migraciones. (2019). *Oficina central de Lima Metropolitana*. <https://www.migraciones.gob.pe/?s=venezolanos>

# Estrategias integradas de ciberseguridad para el fortalecimiento de la seguridad nacional

Integrated cybersecurity strategies for strengthening national security

**Juan Fernando Ormachea Montes<sup>1</sup>**

correo: [juanferor@gmail.com](mailto:juanferor@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9119-8846>

PP. 36 - 48

Recibido 03/08/2020 Aceptado 03/09/2020 Publicado 17/10/2020

## Resumen

Esta investigación tuvo como objetivo el proponer estrategias integradas de ciberseguridad necesarias para fortalecer la seguridad nacional del Perú. La investigación fue de tipo descriptiva y con enfoque epistemológico; además, el diseño fue no experimental y propositivo. La población estuvo conformada por las estrategias y políticas actuales utilizadas en el ámbito internacional para contrarrestar las ciberamenazas, y la muestra estuvo constituida por las estrategias de ciberseguridad implementadas por los Países Bajos, EE. UU., España y Perú. Las técnicas de recolección de datos fueron la observación y el análisis documental; mientras que los instrumentos utilizados fueron la ficha de registro y la ficha de análisis. Se encontró que, en los indicadores referidos a cooperación regional, bilateral y multilateral, el Perú ha manifestado comportamientos disímiles; además, el Estado y la sociedad peruana aún transitan por los enfoques de la concientización y del desarrollo de las capacidades cibernéticas militares, como indicadores prevalentes en el diseño de las políticas nacionales de ciberseguridad. Por ello, se concluyó que la ciberseguridad constituye un compromiso social que demanda articulación entre el sector público y el sector privado, lo que en el Perú aún no se concreta; en consecuencia, el diseño de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad del Perú constituye una necesidad que demanda ser satisfecha.

<sup>1</sup> Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica, CAEN

**PALABRAS CLAVE: CIBERSEGURIDAD, CIBERAMENAZAS, ESTADO, SEGURIDAD NACIONAL.**

## Abstract

This research aimed to propose integrated cybersecurity strategies needed to strengthen Peru's national security. The research was descriptive and epistemologically focused; in addition, the design was non-experimental and purposeful. The population was made up of the current strategies and policies used in the international arena to counter cyberthreats, and the sample was made up of the cybersecurity strategies implemented by the Netherlands, the United States, Spain, and Peru. The data collection techniques were observation and document analysis; while the instruments used were the registration sheet and the analysis sheet. It was found that, in the indicators referring to regional, bilateral and multilateral cooperation, Peru has manifested dissimilar behaviors; furthermore, the Peruvian state and society still transit through the approaches of awareness and development of military cybernetic capabilities, as prevalent indicators in the design of national cybersecurity policies. Therefore, it was concluded that cybersecurity constitutes a social commitment that demands articulation between the public and private sectors, which in Peru is not yet concrete; consequently, the design of the National Cybersecurity Strategy of Peru constitutes a need that demands to be satisfied.

**KEYWORDS: CYBERSECURITY, CYBERTHREATS, STATE, NATIONAL SECURITY.**

## Introducción

El avance tecnológico en el ámbito comunicacional ha representado un reto para la seguridad y defensa de los Estados, pues a la vez que ha tenido un amplio desarrollo, también ha traído consigo grandes desafíos, donde los actores políticos, en todos los niveles, deben asumir la responsabilidad de la seguridad y defensa del país, siendo un reto fundamental, la contención de las amenazas que provienen del ciberespacio, ya que este representa una novedosa plataforma donde la vida de las naciones transcurre más allá del plano físico, pero que ha demostrado ser capaz de alterar la realidad en dicho plano.

Nagurney y Shukla (2017) señalan que las nuevas tecnologías de información y comunicación han dado origen al ciberespacio (Internet). Este constituye el quinto dominio de interacción humana y cada día se hace más extenso, albergando gran cantidad de información y brindando amplia variedad de servicios. Como resultado, este espacio ha dado lugar a la aparición de nuevas amenazas creadas por individuos, organizaciones o Estados, que buscan aprovecharse de esta novedosa forma virtual de interactuar. Las actividades ilícitas en este medio pueden causar efectos negativos en la víctima y reportar sustanciales beneficios al perpetrador, quien, generalmente, no logra ser identificado por las autoridades. Por ello, los Estados, como garantes de la seguridad y tranquilidad de sus habitantes, han tenido que adaptar sus estructuras y marcos normativos para prevenir y enfrentar este nuevo escenario, donde las fronteras no son claras y los actores pueden no identificarse claramente.

Es preciso señalar que, a nivel global, existe dependencia de los Estados respecto a sistemas de información, constituyendo la gran fortaleza de los mismos, así como también su gran debilidad. Sin embargo, a pesar de los riesgos que conlleva una sociedad cada vez más interconectada, esta tendencia es imparable, lo que significa

que se debe afrontar el futuro y gestionar los riesgos derivados de estos (Parada, Flórez y Gómez, 2018). El contexto a raíz de las amenazas del ciberespacio es variado, ya que se puede observar una mayor y más compleja actividad criminal desarrollada por grupos organizados y por delinquentes individuales, así como mayor actividad de espionaje, ya sea industrial, militar o político; mayor variedad y cantidad de ataques a las infraestructuras críticas de las naciones, a las libertades públicas y a todo tipo de servicios en los que se basa el funcionamiento de las sociedades.

Del mismo modo, se puede apreciar un mayor índice de ataques enmascarados dirigidos por Estados y encubiertos bajo la apariencia de ataques de bandas criminales, activistas políticos, *hackers* y otro tipo de atacantes (Singh et al., 2018). Como dato no menor, se puede observar una mayor participación de individuos en acciones maliciosas, ya sea por ignorancia, curiosidad, diversión, reto o lucro. Cabe destacar que la gran cantidad de riesgos surgen a causa de la atracción que el ciberespacio produce al ofrecer una mayor rentabilidad, facilidad e impunidad para esta clase de actividades.

Los ciberataques son una realidad que, potencialmente, puede destruir en cuestión de horas, la economía, las instituciones y las estructuras de los Estados vulnerables, ya que la interconexión global genera riesgos que se constituyen en peligros inminentes de ser ejecutados por ciberterroristas o, incluso, por *hackers*, quienes experimentan con nuevas herramientas de *software* sin medir la destrucción que pueden causar. Como reacción a esta avalancha de amenazas al bienestar y al sistema democrático de los países, surge la necesidad de disponer de herramientas en defensa de sus legítimos intereses, lo que corresponde al desarrollo de capacidades y habilidades en la prevención, defensa, detección, análisis, investigación, recuperación y respuesta a las amenazas, así como también la gestión de riesgos asociados. En ese orden de ideas, es indispensable que los Estados asuman la responsabilidad de contener las amenazas potenciales y reales, lo que ha derivado en que organismos como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Comercio e incluso la Agencia Internacional para la Energía Atómica, adelanten conferencias y convenciones sobre seguridad informática; ya que esta representa un reto de competencia mundial.

El Perú es un país con escasa conciencia en términos de protección y riesgos en materia de seguridad informática; además, es uno de los países que menos ha legislado en temas de seguridad de la información y seguridad informática y, sobre todo, en planeamiento de ciberdefensa y ciberseguridad. Cabe indicar que estos términos no solamente hacen referencia a proteger una página web, sino también a contar con estrategias de seguridad nacional; como se ha señalado, la ciberseguridad es parte de la seguridad nacional, por tanto, demanda la toma de medidas de protección contra los ataques cibernéticos en coordinación con los sectores público y privado, las cuales deben ser compatibles con los derechos y libertades individuales consagrados en la Constitución Política del Perú.

Establecer estrategias nacionales e integrales de ciberseguridad en un país está relacionado, necesariamente, con entender que existen amenazas en el ciberespacio y que el Estado, a través de sus políticas públicas y el establecimiento de estrategias, debe de evitarlas o enfrentarlas, según sea el caso. En ese sentido, se revisó el estudio de Machín y Gazapo (2016), quienes tuvieron como objetivo presentar estrategias de ciberseguridad que sean realmente capaces de integrar a las diferentes estrategias nacionales para Europa; concluyendo que el escenario de conflicto (ciberespacio) está en constante evolución, lo que lo hace altamente complejo y que, al combinarlo con ciberataques y ataques físicos a estructuras de un país, se comprueba lo dañinos que son; por ello, proponen desarrollar recursos de carácter digital en colaboración con empresas públicas y privadas, para proteger las infraestructuras críticas; además, la protección del ciberespacio no debe dañar la libertad ni los derechos de los usuarios.

Por otro lado, se tomó en cuenta la investigación de Camps (2016), destacando que Uruguay ha modernizado su

marco legal y terminado con las amenazas provenientes del ciberespacio, sobre todo las que pueden afectar el bienestar de la población, pasando esta a ser objeto de la defensa nacional. Estas acciones han sido evaluadas positivamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos. Finalmente, en el ámbito internacional, Villalba (2015) desarrolló una investigación enfocada en proponer modelos de gobernanza en el ámbito de la ciberseguridad en España, resaltando propuestas de políticas estructuradas en materia de ciberseguridad y recomendando crear el más alto nivel organizacional para enfrentar las nuevas amenazas. Cabe destacar que este estudio identificó como aspecto primordial fomentar el gobierno electrónico y, a la vez, estructurar a nivel nacional, redes que permitan brindar seguridad cibernética y garantizar el uso de los recursos reales y virtuales.

En el ámbito nacional, se revisó la investigación de Taipe (2018), quien determinó que el nivel de conocimiento del personal de las áreas de computación, informática y diseño de políticas de seguridad, de la Fuerza Aérea del Perú, posee bajos niveles de conocimiento de ciberseguridad. Asimismo, Rodríguez (2017) realizó una investigación, con el fin de establecer los mecanismos implementados por los países para el logro de una serie de objetivos establecidos por una doctrina política, concluyendo que la innovación consiste en la relación temporalmente determinada que existe entre los medios y los fines, con el argumento de que, en China, la conformación y desarrollo del Sistema Nacional de Innovación (SNI) ha permitido comprender las nuevas tecnologías, procesarlas y producir nuevos medios de diversa índole, concluyendo que existe una relación interdependiente en la creación de conocimiento, que implica la obtención de conocimientos y tecnologías de otros países. Además, se tomó en cuenta el estudio de Seclén (2016), quien determinó que es necesario encontrar un punto de equilibrio entre el lineamiento del sistema con la estrategia de negocio de la organización y el control de riesgos de seguridad de la información, que faciliten la evaluación del nivel de complejidad de los factores que no permiten el desarrollo de la implementación total de la Norma Técnica Peruana (NTP) ISO/IEC 27001, y cómo estos terminan afectando a la gestión de los procesos de negocio de las organizaciones.

Asimismo, es preciso resaltar la reciente promulgación de la Ley N.º 30999, Ley de *Ciberdefensa*, la cual constituye un avance en el tema de ciberseguridad y ciberdefensa; no obstante, es indispensable establecer un diagnóstico eficiente en materia de estrategias nacionales de ciberseguridad, que posibiliten replicar experiencias internacionales que coadyuven a proteger al Estado peruano y a sus ciudadanos de las crecientes amenazas latentes en el ciberespacio. Por ello, este estudio tuvo como objetivo principal proponer estrategias integradas de ciberseguridad, necesarias para fortalecer la seguridad nacional del Perú.

## GEOPOLÍTICA Y CIBERAMENAZAS

Ferro y Castaño (2017) definen la geopolítica como la disciplina que estudia las relaciones de poder entre actores de todo tipo, quienes desarrollan acciones orientadas a ejercer el dominio sobre territorios y poblaciones. Entonces, la geopolítica triangula la toma de decisiones, el territorio y el espacio, donde las decisiones políticas son inherentes, tanto a actores estatales como no estatales.

Históricamente, la geopolítica ha experimentado cambios en relación con su objeto de estudio, ya que este se transforma en una dinámica constante. Al respecto, Cabrera (2017) indica que la geopolítica y seguridad clásica incluía como actores al Estado y al sistema internacional, siendo su objeto de estudio el Estado y las amenazas convencionales, quienes tenían como finalidad prever amenazas y disuadirlas; sin embargo, actualmente, los nuevos enfoques de seguridad tienen como objeto de estudio la percepción de inseguridad en la sociedad, por lo cual, la finalidad es analizar la naturaleza del proceso conflictivo con base en múltiples actores.

Actualmente, el avance tecnológico ha propiciado que el mundo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) genere esferas de conflictos y amenazas, las cuales fueron identificadas por el Foro Económico Mundial (2019), siendo los principales riesgos actuales, jerárquicamente, los siguientes: confrontación entre potencias por temas económicos; erosión de los acuerdos multilaterales; confrontaciones políticas entre las mayores potencias; ciberataques, plataformas comerciales y fatos; interrupción en operaciones e infraestructura; pérdida de confianza en la seguridad colectiva; populismo y agendas étnicas; noticias falsas, entre otros.

## CIBERSEGURIDAD

Hoy en día, el avance tecnológico ha producido grandes beneficios, pero también diversas amenazas, puesto que se ha usado la tecnología para almacenar información de diversos ámbitos, lo que conlleva a riesgos y amenazas del ciberespacio, si estos no se aseguran eficientemente. Al respecto, Signorino (2019) señala que los riesgos “van más allá de la acción de un hacker y se relaciona con actividades informáticas ilegales para sustraer, alterar, modificar, manipular, inutilizar o destruir información o activos” (p. 38), para lo cual se utiliza medios electrónicos. A partir de ello, surge la necesidad de desarrollar la ciberseguridad, la cual, de acuerdo con la UIT (2010), se conceptualiza como el conjunto de herramientas, políticas, acciones, directrices, métodos y medidas idóneas de gestión de riesgos respecto a seguridad, utilizadas con el fin de proteger los activos de la organización y a los usuarios del ciberespacio, garantizando que se mantengan las propiedades de seguridad de los individuos, así como de las organizaciones privadas o estatales.

Vargas, Recalde y Reyes (2017) señalan que la ciberseguridad o seguridad cibernética es la suma de esfuerzos conjuntos de los organismos gubernamentales, la comunidad empresarial, organizaciones y ciudadanos, tanto a nivel nacional como internacional. Cabe destacar que, las fronteras entre seguridad externa e interna se difuminan, y las comparticiones de competencias en entidades y ministerios concretos ya no representan una respuesta adecuada a los nuevos retos de seguridad del ciberespacio; sin embargo, la seguridad sigue siendo una de las principales responsabilidades de cualquier Estado, por lo cual hace falta evolucionar hacia nuevos modelos y nuevas reglas (Fundación Telefónica, 2016). Por su parte, Arreola (2018) también afirma lo anterior e indica, además, que los Estados enfrentan nuevos desafíos a partir del avance tecnológico, ya que, desde la perspectiva de la seguridad, esta ha acelerado procesos, pero también ha aumentado la vulnerabilidad de la seguridad e información, conllevando a que los Estados se enfoquen en buscar estrategias que salvaguarden la ciberseguridad, implementando medidas y políticas tecnológicas que incluyan a todos los actores involucrados, a fin de contrarrestar las amenazas del ciberespacio.

En vista de esta problemática, Álvarez (2018) refiere la necesidad de implementar estrategias nacionales de ciberseguridad (ENC) a nivel mundial, con las cuales se debe intentar recoger la visión del gobierno de una nación a la hora de enfrentarse al problema de la gestión de la ciberseguridad en el ámbito global. Cabe señalar que los objetivos de estas estrategias no se limitan únicamente a garantizar la seguridad de los ciudadanos y de las infraestructuras críticas del país, sino también incluyen la instauración de un ecosistema que fomente la cooperación público-privada y la internacional. Es por esta razón que la ciberseguridad es una necesidad social y económica, ya que la influencia de los sistemas de información y telecomunicaciones en la economía y en los servicios públicos, así como la estabilidad y prosperidad del Perú dependen, en buena medida, de la seguridad y confiabilidad del ciberespacio, cualidades que pueden verse comprometidas por causas técnicas, fenómenos naturales o agresiones deliberadas.



## MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación fue de tipo descriptiva y enfoque epistemológico, puesto que se orientó hacia el establecimiento de las estrategias de ciberseguridad necesarias para fortalecer la seguridad nacional en el Perú. El diseño de la investigación fue no experimental y propositivo; mientras que el método utilizado se fundamentó en la hermenéutica; este se realizó en tres etapas: 1) exploratoria: en esta fase se identificaron las estrategias nacionales de ciberseguridad de los Países Bajos, EE. UU., España y Perú; 2) descriptiva: esta se desarrolló en dos fases o momentos metodológicos; primero, descripción de la situación actual de los Países Bajos, EE. UU., España y Perú; segundo, recopilación de las diversas experiencias en tema de ciberseguridad; 3) la fase estructural: comprendió el estudio, análisis e interpretación de los documentos y fuentes de información, nacionales e internacionales, utilizados en esta investigación.

La población estuvo conformada por las medidas, estrategias y políticas diseñadas a nivel internacional para contrarrestar las ciberamenazas; mientras que la muestra estuvo constituida por las estrategias y políticas respecto a ciberseguridad, implementadas en los Países Bajos, EE. UU., España y Perú. La técnica de recolección de datos fue la observación y el análisis documental; mientras que los instrumentos de acopio de información fueron una ficha de registro y una ficha de análisis. Finalmente, cabe precisar que las variables de análisis fueron las estrategias integradas internacionales sobre ciberseguridad y las estrategias integradas sobre ciberseguridad en el ámbito de seguridad nacional del Perú.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las diversas estrategias y políticas nacionales de ciberseguridad tienen en común el objetivo de preservar la integridad del Estado frente a las amenazas provenientes del ciberespacio. No obstante, persisten diferencias en cuanto a la perspectiva de los Estados y los fines que se persiguen al implementar políticas públicas de ciberseguridad. Observar la vocación hegemónica global y regional de EE. UU. deriva en que las estrategias de ciberseguridad respondan hacia la contención de sus principales competidores y la trascendencia de sus ejes de influencia. En el caso de los Países Bajos, sus intereses se identifican con los de la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), bajo la concepción de la consolidación del Estado continental europeo. Otro es el caso de España que, pese a formar parte de la Unión Europea, persigue, fundamentalmente, objetivos endógenos que garanticen la perpetuación del Estado español y sus comunidades autónomas. Por último, el caso peruano expresa la situación de un país en vías de desarrollo, con altos niveles de penetración tecnológica y vulnerabilidades evidentes en materia de ciberseguridad.

Por su naturaleza, los casos indicados no permiten comparaciones aplicando indicadores que expresen niveles de desarrollo de las estrategias nacionales de ciberseguridad. No obstante, a partir de estos, fue posible identificar la presencia de elementos que orienten cuáles son las vulnerabilidades que requieren de políticas públicas que satisfagan las brechas abiertas en materia de ciberseguridad. Es así como se procedió a aplicar los indicadores recomendados por Leiva (2015), con el objetivo de identificar los indicadores que expresen vulnerabilidades en las políticas nacionales de ciberseguridad del Perú.

**Tabla 1.**  
*Estrategias nacionales de ciberseguridad*

	Indicadores	Países Bajos	EE.UU.	España	Perú
Protege	Infraestructuras críticas	X	X	X	X
	Economía	X	X	X	
	Seguridad nacional	X	X	X	X
	Bienestar social		X		
	Concientización		X	X	X
Enfoque	Conocimiento	X	X	X	
	Educación	X	X	X	
	Capacidades cibernéticas militares	X	X	X	X
Sector público	Liderazgo/coordinación	X	X	X	
	Marco jurídico	X	X	X	
Sector privado	Participación en la estrategia	X	X	X	
Cooperación internacional	Cooperación en su grupo	X	X	X	X
	Cooperación con otros países	X	X	X	X

En la Tabla 1 se puede observar que Estados Unidos ha liderado la satisfacción de los indicadores de ciberseguridad según el *ranking* mundial ITU (2018); mientras que los Países Bajos, aun siendo pioneros en Europa en el ámbito de la ciberseguridad, ocuparon el puesto 12 del *ranking* ITU (2018), siendo superado por Inglaterra, Francia, Lituania, Estonia, España, Noruega y Luxemburgo; esto a causa de que no han logrado satisfacer los indicadores de bienestar social y concientización. Respecto al indicador bienestar social, los Países Bajos dan prioridad a la seguridad nacional y la seguridad del Estado continental de la Unión Europea, por sobre la protección del bienestar y la concientización de la sociedad nacional, lo que refiere la prioridad entre indicadores en el ámbito de la ciberseguridad y no en detrimento de un indicador por otro.

La ventaja comparativa de España frente a los Países Bajos se explica en el enfoque sobre la resiliencia: España otorga prioridad a la concientización ciudadana en materia de ciberseguridad y en el aprendizaje de las experiencias infortunadas de los Equipos de Respuesta ante Emergencias Informáticas (CERT) a nivel mundial. Esa decisión estratégica posicionó a España en el puesto 7 del índice ITU (2018), superado solo por EE. UU., Canadá y cuatro países europeos.

En el marco de lo expuesto, en el *ranking* ITU (2018), Perú se posicionó en el puesto 95; mientras que, regionalmente, se ubicó en el puesto 12, superando a países como Panamá, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Nicaragua, entre otros. Leiva (2015) señala que los países pertenecientes a la Organización de los Estados Americanos (OEA) han emprendido tareas conjuntas de fortalecimiento en materia de ciberseguridad desde el 2004 y, desde la adopción de la Estrategia Interamericana Integral de Ciberseguridad, esta iniciativa continúa evidenciando profundas asimetrías regionales, ya que existen países con poca capacidad de respuesta ante ciberataques; mientras que, otros se encuentran en niveles intermedios con capacidades de respuestas fluctuantes. En este sentido, el Perú se ubica entre los países con capacidad de respuesta de media a baja.

Cabe precisar que el caso peruano es singular, ya que dispone de una profusa legislación en materia de cibersegu-

ridad dispersa entre múltiples instrumentos legales. En el 2019, fue sancionada la *Ley de Ciberdefensa*, mientras que la Ley de Ciberseguridad esperaba por su promulgación. Ambas legislaciones contienen novedosos aportes al mejoramiento del índice de ciberseguridad; sin embargo, solo la *Ley de Ciberdefensa* se encuentra vigente. Es fundamental distinguir entre ambos instrumentos: la *Ley de Ciberdefensa* tiene por objeto la regulación de operaciones militares en el ámbito de la ciberdefensa; la *Ley de Ciberseguridad* atañe a medidas preventivas ante amenazas cibernéticas. Tanto el instrumento vigente como el que está en proyecto poseen la vocación de satisfacer los indicadores ITU y, con ello, blindar al Estado y a la sociedad peruana frente a las ciberamenazas y al rezago tecnológico derivado de la acelerada dinámica en el desarrollo de las fuerzas productivas digitales.

No obstante, la legislación por sí misma es insuficiente en materia de protección de la estructura económica y el bienestar social; en tanto, la celeridad de los desarrollos de tecnologías de información y la comunicación (TIC) tiende a la obsolescencia normativa, aun antes del alcance de los efectos de novísimas legislaciones. Ello no deriva en el indefectible rezago normativo, solo induce a la adecuación permanente en materia reglamentaria que responda a las buenas prácticas en ciberseguridad y ciberdefensa. Para los latinoamericanos, estas dinámicas constituyen un desafío titánico, ya que el peso de la burocracia de raíces hispanas es un coloso que debe ser derrotado.

De esta manera, el Estado y la sociedad peruana aún transitan por los enfoques de la concienciación y el desarrollo de capacidades cibernéticas militares como indicadores prevalentes en el diseño de las políticas nacionales de ciberseguridad. Aun cuando el liderazgo descansa, en principio, en el Estado, la ciberseguridad constituye un compromiso social que demanda articulación entre el sector público y privado, lo que en el Perú aún no se concreta. Las debilidades estructurales y las fluctuaciones de la gobernabilidad y la gobernanza virtual demandan la construcción de plataformas donde concurren los ámbitos público y privado, para la configuración de estrategias nacionales de ciberseguridad que respondan a las demandas de internautas civiles y militares, públicos y privados, académicos, investigadores, industriales, comerciantes y, en general, de la sociedad peruana en su conjunto. En los indicadores referidos a cooperación regional, bilateral y multilateral, el Perú ha manifestado comportamientos disimiles; además, ha establecido acuerdos de asesoría militar con los EE. UU., que le permiten fortalecer sus sistemas de ciberdefensa y ciberseguridad, fundamentado en la experiencia norteamericana.

Adicionalmente, cuenta con acuerdos regionales dentro de la plataforma OEA, que promueven la cooperación con los socios regionales. Según los mencionados indicadores, el Estado peruano confronta el reto de satisfacer los indicadores ITU, lo que se resume en lo siguiente: construcción de plataformas de alta seguridad que protejan los sistemas del Estado y de la sociedad en general; capacitación de fuerza de trabajo altamente especializada; fortalecimiento de los Equipos de Respuesta ante Emergencias Informáticas (CERT) regionales; convocatoria eficiente a la ciudadanía para que se incorpore al desarrollo de planes y protocolos de ciberseguridad; adecuación normativa y firma de convenios internacionales novedosos en materia de ciberseguridad; consolidación y reimpulso del Equipo de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Digital Nacional de la Administración Pública Peruana (PeCERT); democratización de la participación ciudadana en materia de ciberseguridad. Todo ello con el objetivo de alcanzar la transformación digital del Estado peruano bajo la premisa del blindaje cibernético.

## PROPUESTA DE ESTRATEGIA NACIONAL DE CIBERSEGURIDAD EN EL PERÚ

Con la creciente frecuencia de los ataques cibernéticos, los costos también han aumentado, siendo el de una sola violación cibernética de alrededor de 84,000 y 148,000 dólares, para una pequeña empresa, esto sin incluir los costos de remediación y recuperación. En caso de que este ataque sea contra el Estado, infraestructura crítica u

organización social, conlleva a la pérdida de confianza por parte de los inversionistas, ya que el daño causado resulta irreparable. Cabe destacar que, según un estudio llevado a cabo por la compañía de ciberseguridad Kaspersky Lab junto a Ponemon Institute y citado por Portaltic (2020), el 60 % de las empresas que sufren un ciberataque, cierran en los seis meses posteriores a este, por lo tanto, la mejor estrategia para enfrentar los riesgos de la ciberseguridad es la prevención.

El objetivo principal de los ciberdelincuentes es acceder a información confidencial, tanto de instituciones privadas o del Estado, como secretos militares que pueden ser usados para construir armamento, rastrear movimientos de tropas o exponer a agentes de contrainteligencia; por ello, es necesario profundizar y actualizar las estrategias, para abordar la gran diversidad de ciberataques que perturban o pretenden destruir las infraestructuras gubernamentales físicas e, incluso, la posible producción de una ciberguerra.

El objetivo de la propuesta de estrategias integradas nacionales de ciberseguridad en el Estado peruano se enfocó en cimentar un sistema participativo y de cooperación, alentando la participación conjunta de la población, organizaciones e instituciones públicas, privadas y militares, para que estas participen en actividades que permitan el desarrollo eficaz de un programa de ciberseguridad dentro de la nación, que involucre la cooperación con la comunidad internacional. Así, las acciones estratégicas se despliegan en tres fases, con base en la necesidad de una estructuración hacia una visión donde se procure disminuir la brecha en la capacidad de respuesta, reforzando las capacidades cibernéticas nacionales que involucran tanto la separación de las redes internas del Estado y de la internet pública, como la creación de una organización encargada de liderar y gestionar la ciberseguridad a nivel nacional, así como de un sistema de alta tecnología para detectar y responder a los ataques cibernéticos en tiempo real.

#### **a) Fase I: Planificación**

Generalmente, los efectos de los ciberataques se conocen cuando estos ya se han ejecutado; por ello, la estrategia de planificación involucra una apertura mental que proporcione una técnica con la capacidad de observar a profundidad y ubicar la actividad de dominio asociado a la amenaza, que sirve como conducto para redireccionar con sistemas sofisticados a los servidores y proxys que ocasionan el ciberdelito; sin embargo, equipos desactualizados y componentes obsoletos permiten que las amenazas se materialicen mediante la falsa sensación de seguridad que ofrecen ciertos cifrados de datos que se almacenan y quedan desprotegidos. A partir de lo expuesto, se evoca la necesidad del diseño en el ámbito estratégico de “defensa informática” de vías técnicas, para minimizar los riesgos del Sistema de Gestión de Seguridad de Información, por lo que involucra las siguientes medidas:

*Establecer un Gobierno basado en la confianza y la cooperación*

Esta medida conlleva a facilitar la cooperación e interacción público-privado-militar, lo que implica compartir funciones y responsabilidades para cooperar de forma conjunta entre las entidades nacionales y estatales, en materia de ciberseguridad; construir y facilitar una información a nivel nacional con sistema de reparto, enfocado en compartir y facilitar al máximo la información respecto a ciberamenazas, tanto en sectores públicos, como privados y militares; reforzar el fundamento jurídico de ciberseguridad, es decir, mejorar las leyes institucionales o elaborar medidas legales, a fin de responder de forma eficaz ante las amenazas de la ciberseguridad.

*Construir las bases para el crecimiento del Sistema de Ciberseguridad Nacional*

Esta medida conlleva crear un ecosistema innovador para la ciberseguridad, a fin de garantizar la competitividad de la tecnología, los recursos humanos y las industrias, las cuales son fundamentales para la ciberseguridad nacio-

nal. Entre los principales alcances de esta medida se encuentran ampliar la inversión de ciberseguridad, fomentar la competitividad de la seguridad, mano de obra y tecnología, fomentar un entorno de crecimiento para las entidades de ciberseguridad y establecer un principio de competencia ética en las actividades de ciberseguridad.

*Fomentar una cultura de ciberseguridad*

La población debe reconocer la importancia de la ciberseguridad y esforzarse por aplicar normas básicas de seguridad; además, el Gobierno debe respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, al aplicar las políticas y facilitar la participación ciudadana. En ese sentido, esta medida se encuentra constituida por los siguientes objetivos: incrementar la conciencia de ciberseguridad, reforzar las prácticas de ciberseguridad y asegurar que los derechos fundamentales no sean afectados por la ciberseguridad.

**b) Fase II: Ejecución**

Esta fase comprende replantear de manera constante una nueva vía o curso de acción para aumentar la infraestructura de seguridad nacional. Por ello, se debe establecer y llevar a cabo el plan básico nacional de ciberseguridad y el plan nacional de implementación de la ciberseguridad (nivel táctico y operacional), para dar forma e implementar esta estrategia con proporcionalidad, racionalidad y eficacia, de modo que cada ministerio y organismo persiga los objetivos establecidos en la estrategia, con la finalidad de cumplir con los principios básicos y llevar a cabo las tareas estratégicas de promoción de las leyes, instituciones y políticas relacionadas con la ciberseguridad, acorde con las siguientes medidas:

*Incrementar la seguridad de la infraestructura central nacional*

Esta medida amerita tanto reforzar la seguridad como la resistencia de la infraestructura básica nacional frente a los ataques cibernéticos, con la finalidad de garantizar la prestación continua de servicios esenciales; para ello, es necesario alcanzar los siguientes objetivos: seguridad de la información nacional y redes de comunicación, mejorar el entorno de ciberseguridad en las infraestructuras críticas, y diseñar e implementar un sistema de ciberseguridad nacional de alta tecnología.

*Mejorar las capacidades de respuesta a ataques cibernéticos*

Esta medida implica ampliar la capacidad para vislumbrar eficazmente los ataques cibernéticos por adelantado, y conseguir lo antes posible la resiliencia; para ello, es preciso alcanzar los siguientes objetivos: asegurar la prevención de los ciberataques, reforzar las medidas defensivas contra los ataques cibernéticos masivos, coordinar permanentemente con las Fuerzas Armadas (Comando Operacional de Ciberdefensa del CC. FF. AA.) sobre las respuestas activas para ataques cibernéticos y mejorar las capacidades de respuesta contra la ciberdelincuencia.

**c) Fase III: Evaluación**

Esta fase corresponde la revisión de los aspectos comprendidos en las fases previas. La Oficina de Ciberseguridad Nacional, señalada en la Fase II, tiene el deber de supervisar periódicamente la aplicación de esta estrategia, así como las mejoras de ciberseguridad de las personas, empresas y entidades gubernamentales; adicionalmente, esta oficina deberá examinar tanto la idoneidad del marco de ciberseguridad, necesario para aplicar la estrategia, como la eficacia de las estrategias de ejecución e implementación de la ciberseguridad, a la luz de los cambios en el entorno de seguridad; subsanar las deficiencias, tomando siempre en consideración lo reflejado por deficiencias en la estrategia, perseverando la inserción de mejoras cuando sea necesario, conforme con la siguiente medida: enriquecimiento de los sistemas de cooperación bilateral y unilateral.

## CONCLUSIONES

La ciberseguridad constituye un aspecto fundamental para la consecución de los objetivos socioeconómicos de las economías modernas. A su vez, las estrategias están formuladas para ser implementadas conforme con el sistema de categorización específico que ha decidido cada país para aplicarla, de tal modo que estas puedan presentarse a la población mediante una norma, un reglamento, políticas o programas generales nacionales existentes en relación con la ciberseguridad. Es importante señalar que las estrategias de ciberseguridad deben estar configuradas por el resultado del esfuerzo multidisciplinario de colaboración en provecho de los conocimientos, experiencia y pericia de las organizaciones públicas y privadas, a favor de las políticas nacionales y reconocimiento de la necesidad de reforzar por convenios participativos de cooperación de la comunidad internacional en materia de constante capacitación, para dar respuesta oportuna en relación con los índices de respuestas ante ciberataques de cualquier índole.

Asimismo, se observó que la Constitución Política del Perú, en su artículo 44, concatenado con el artículo 163, establece que son deberes primordiales del Estado brindar seguridad en relación con la protección de la población, garantizar derechos humanos, y entre otros, defender la seguridad y la soberanía de la nación, dejando expuesto que el acceso a contenidos y materiales gráficos de internet puede ser perjudicial, por no ser apto tanto para menores de edad (por el contenido sexual, violencia y de drogas al que se expone), como para la sociedad que está expuesta al hackeo de información personal, entre otros. Por otro lado, en el 2011 se aprobó un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario, el cual se proyectó hasta el 2021, con la finalidad de mejorar, tanto el aspecto del ciberespacio como el comercial, inclinándose hacia este último. Por ello, aun cuando se planteen proyectos y planes estratégicos de acciones respecto a ciberseguridad, es necesario que exista un compromiso social, tanto de la población como de las entidades estatales, privadas y militares, para contrarrestar los efectos de las ciberamenazas, aminorar los riesgos y salvaguardar la seguridad nacional.

En cuanto a las limitaciones resaltantes en el desarrollo de la ciberseguridad en el Perú, se encontró que las debilidades estructurales y las fluctuaciones de la gobernabilidad en la vía virtual requieren la construcción de plataformas donde concurren los ámbitos público y privado, para la configuración de estrategias nacionales de ciberseguridad, que respondan a las demandas de internautas civiles y militares, públicos y privados, académicos, investigadores, industriales, comerciantes y, en general, de la sociedad peruana. En ese orden, el diseño de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad del Perú constituye una necesidad que demanda ser satisfecha, desde la palestra de la planificación para la prevención y no como respuesta a los ciberataques, lo cual amerita intencionalmente un cambio en la postura de la política nacional, que sustenta erradamente la idea que las estrategias se irán definiendo en relación con los logros alcanzados.

En cuanto a las brechas en materia de desarrollo, se concluyó que son un efecto más interesante que la megatendencia del uso del ciberespacio y las facilidades que presenta, encontrándose que la principal brecha existente es una gran carencia de tecnologías adecuadas o novedosas, que permitan el funcionamiento y mantenimiento del orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana, esto debido a la carencia de tecnología de punta, la inestable y crítica infraestructura de protección y gestión del riesgo de desastres, y al hecho de contar con programas ya obsoletos e ineficaces, lo que evita una articulación en tiempo real, debido a la ausencia de un ente rector que verifique, promueva y canalice estas acciones a través de tecnologías de la información y comunicación que contribuyan a garantizar la seguridad nacional. Por último, para abordar las brechas y optimizar el desarrollo, evaluación y actualización de una estrategia integrada de ciberseguridad en el Perú, es preciso mencionar los diversos elementos tecnológicos de los que se sirven los hackers para lograr el ingreso y fin de dichos ciberataques, por lo que es inminente concluir que la principal brecha es la que ha de combatirse con el ajuste y actualiza-

ción de tecnología avanzada, para afrontar las amenazas desde la perspectiva preventiva y no la de solucionar el mal ya causado; mientras que la segunda está relacionada con la falta de integración de intereses personales que se unifiquen por el bienestar del país en general.

## RECOMENDACIONES

Aplicar la propuesta desarrollada en la investigación, con la finalidad de fortalecer la seguridad nacional, a través de estrategias de ciberseguridad configuradas por el estudio del esfuerzo multidisciplinario de colaboración, en provecho de los conocimientos, experiencia y pericia de las organizaciones públicas y privadas, así como investigar y mejorar el sistema de intercambio de información, a la vez que evaluar y mejorar la capacidad del Gobierno para identificar, detener y ajustar el ordenamiento jurídico nacional al marco normativo internacional.

Se recomienda, además, una constante evolución de los recursos normativos, humanos y tecnológicos, además de crear espacios de integración de alianzas estratégicas, que permitan la coordinación para afrontar el preciso instante en que se identifique cualquier limitante. Por otro lado, se recomienda ampliar el alcance de la detección de ciberataques, para permitir la detección y bloqueo en tiempo real, y desarrollar tecnología de respuesta basada en inteligencia artificial.

Para abordar las brechas desde la óptica preventiva, mas no de respuesta ante el ataque, es recomendable fortalecer la gestión de las instalaciones novedosas de tecnología de avanzada, para la interfaz y los servicios de dominio, o adoptar el buen acceso a un VPN de acceso remoto para gestión centralizada, hasta *firewalls* de sistema de detección de amenazas, con los cuales coadyuvar e imposibilitar los delitos cibernéticos, así como establecer una red de seguridad cibernética, con la participación de todos los organismos, empresas e instituciones gubernamentales pertinentes.

## REFERENCIAS

- Álvarez, D. (2018). Ciberseguridad en América Latina y ciberdefensa en Chile. *Revista Chilena de Derechos y Tecnología*, 7(1), 1-2. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2018.50416>
- Arreola, A. (2018). Ciberseguridad Nacional en México y sus desafíos. *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México*. [https://www.researchgate.net/publication/329253059\\_Ciberseguridad\\_Nacional\\_en\\_Mexico\\_y\\_sus\\_desafios](https://www.researchgate.net/publication/329253059_Ciberseguridad_Nacional_en_Mexico_y_sus_desafios)
- Cabrera, L. (2017). La vinculación entre geopolítica y seguridad: algunas apreciaciones conceptuales y teóricas. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (20), 111-125. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6110844>
- Camps, P. (2016). Ciberdefensa y ciberseguridad, nuevas amenazas a la seguridad nacional, estructuras nacionales de ciberdefensa a la seguridad nacional, estrategias de ciberseguridad y cooperación interagencias en este ámbito. *Revista Estrategia*, (6), 80-93. [https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/sites/ministerio-defensa-nacional/files/2020-03/Revista\\_Estrategia\\_6.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/sites/ministerio-defensa-nacional/files/2020-03/Revista_Estrategia_6.pdf)
- Ferro, G. y Castaño, Ó. (2017). Geopolítica contemporánea y análisis de factores relevantes a escala global. *Razón crítica*, (3), 111-114. <https://revistas.uta-deo.edu.co/index.php/razoncritica/article/view/1235>
- Foro Económico Mundial. (2019). *Informe de riesgos mundial 2019*. WEF.
- Fundación Telefónica. (2016). *Ciberseguridad, la protección de la información en el mundo digital*. Editorial Ariel.

ITU. (2018). *Global Cybersecurity Index (GCI)*. ITU Publications. [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/op-b/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/op-b/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf)

Leiva, E. (2015). Estrategias nacionales de ciberseguridad: estudio comparativo basado en enfoque *top-down* desde una visión global a una visión local. *Revista Latinoamericana de Ingeniería de Software*, 3(4), 161-176. <https://doi.org/10.18294/relais.2015.161-176>

Machín, N. y Gazapo, M. (2016). La ciberseguridad como factor crítico en la seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, (42), 47-68. <https://www.re-dalyc.org/pdf/767/76747805002.pdf>

Nagurney, A. & Shukla, S. (2017). Multiform models of cybersecurity investment competition vs. cooperation and network vulnerability. *European Journal of Operational Research*, 260(2), 588-600. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2016.12.034>

Parada, D., Flórez, A. & Gómez, U. (2018). Analysis of the components of security from a systemic system dynamics perspective. *Información tecnológica*, 29(1), 27-38.

Portaltic. (2020). *El 60 % de las pymes que sufren un ciberataque desaparece seis meses después, según Kaspersky Lab*. <https://www.europapress.es/portaltic/ciberseguridad/noticia-60-pymes-sufren-ciberataque-desaparece-seis-meses-despues-kaspersky-lab-20171002141317.html>

Rodríguez, F. (2017). *Los mecanismos sociales de la innovación en la era de la información y su relación con los fines y medios en China contemporánea (1978-2017)* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9304>

Seclén, J. (2016). *Factores que afectan la implementación del sistema de gestión de seguridad de la información en las entidades públicas peruanas de acuerdo a la NTP-ISO/IEC 27001* [tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima]. <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/4884>

Signorino, A. (2019). Ciber riesgos: su dimensión social, funcional y ética. *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, 28(51), 33-56. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.ris51.crsd>

Singh, A., Shandhu, R., Sood, S., & Chang, V. (2018). A cybersecurity framework to identify malicious edge device in fog computing and cloud-of-things environments. *Computers & Security*, 74, 340-354. <https://doi.org/10.1016/j.cose.2017.08.016>

Taipe, D. (2018). *La auditoría de seguridad informática y su relación en la ciberseguridad de la Fuerza Aérea del Perú año 2017* [tesis doctoral, Escuela Superior de Guerra Aérea, Lima].

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (Noviembre de 2010). Definiciones y terminología relativas a la creación de confianza y seguridad en la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. *Actualidades de la UIT*. <https://www.itu.int/net/itu-news/issues/2010/09/20-es.aspx#:~:text=La%20ciberseguridad%20es%20el%20conjunto,los%20usuarios%20en%20el%20ciberentorno.>

Vargas, R., Recalde, I. y Reyes, R. (2017). Ciberdefensa y ciberseguridad, más allá del mundo virtual: modelo ecuatoriano de gobernanza en ciberdefensa. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (20), 31-45. <http://200.41.82.22/handle/10469/12199>

Villalba, A. (2015). *La ciberseguridad en España 2011-2015/Una propuesta de modelo de organización* [tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid]. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:CiencPolSoc-Avillalba>



# Las juntas vecinales de seguridad ciudadana y su relación con la lucha contra la delincuencia común: estudio de caso de la Municipalidad de San Martín de Porres

Neighborhood security boards and their relationship to the fight against common crime: case study of the Municipality of San Martín de Porres

**Pedro Jesús Muñante Gómez<sup>1</sup>**

correo: pedro14\_mgomez@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0270-9040>

PP. 49 - 62

Recibido 19/08/2020 Aceptado 21/09/2020 Publicado 17/10/2020

## Resumen

Las juntas vecinales, en lo relacionado con la seguridad ciudadana, se han convertido en un instrumento organizativo que trata de evitar la mutua desconfianza entre ciudadanos y policías, cuestión de vital importancia, ya que existe una fuerte presencia del delito común en las grandes ciudades, como Lima Metropolitana. En ese sentido, esta investigación tuvo como objetivo determinar en qué medida las juntas vecinales de seguridad ciudadana se relacionan con la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres. El estudio fue de tipo descriptivo-correlacional y con enfoque cuantitativo; mientras que, el diseño de investigación fue no experimental. La población estuvo conformada por las juntas vecinales del distrito de San Martín de Porres, cuyo número asciende a 580 personas con responsabilidad estratégica; la muestra estuvo conformada por 231 personas. Las técnicas de recolección de datos fueron la observación directa, revisión documental y la encuesta, y los instrumentos utilizados fueron fichas bibliográficas y cuestionario tipo Likert. Los resultados demostraron que las acciones políticas y de apoyo social de la participación comunitaria son fundamentales para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, por lo cual, se concluyó que las juntas vecinales de seguridad ciudadana tienen alta relación en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres. Por ello, es necesario optimizar el nivel de la gestión de las juntas vecinales de seguridad ciudadana en el mencionado distrito, por tener una alta relación en el control de la delincuencia común.

<sup>1</sup> Magíster en Desarrollo y Defensa Nacional, CAEN

## PALABRAS CLAVE: JUNTAS VECINALES, SEGURIDAD CIUDADANA, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA, DELINCUENCIA, GESTIÓN.

### Abstract

Neighborhood councils, within citizen security, have become an organizational instrument that tries to avoid mutual mistrust between citizens and police, a matter of vital importance where there is a high presence of common crime in large cities, such as Metropolitan Lima. In this sense, this research aimed to determine to what extent the Neighborhood Citizen Security Boards are related to the fight against common crime in the district of San Martín de Porres. The study was descriptive-correlational and quantitative approach; while, the research design was non-experimental. The population was made up of the Neighborhood Councils of the San Martín de Porres district, whose number rises to 580 people with strategic responsibility and the sample was made up of 231 people. The data collection technique was direct observation, documentary review and survey; and the instruments used were bibliographic records and a Likert-type questionnaire. The results showed that the political and social support actions of community participation are fundamental to face the problems of citizen security. Therefore, it was concluded that the neighborhood citizen security boards have a high relationship in the fight against common crime in the district of San Martín de Porres, so it is necessary to optimize the level of management of the neighborhood citizen security boards in the district of San Martín de Porres, for having a high relationship in the control of common crime.

KEYWORDS: NEIGHBORHOOD COUNCILS, CITIZEN SECURITY, COMMUNITY PARTICIPATION, CRIME, MANAGEMENT

### Introducción

A nivel mundial, la delincuencia ha alcanzado una tendencia global a la estabilidad o, incluso, un ligero descenso, puesto que se han implementado estrategias y políticas que permiten que este problema social sea controlado y tienda al descenso de incidencia; sin embargo, los países en desarrollo aún sufren las consecuencias de la delincuencia. En un mundo globalizado como el actual, no hay materia de mayor preocupación por parte de las instituciones estatales que la seguridad ciudadana, la cual, de acuerdo con Núñez (2016), es “entendida como un derecho fundamental de la persona humana, es un elemento fundamental de la convivencia pacífica, por lo tanto, es una preocupación y un imperativo no solo nacional sino mundial” (p. 14). Es por ello que, a nivel mundial, los Estados luchan constantemente por mantener a las naciones en paz, ya que esta es un derecho común. No obstante, así como existen países que han logrado grandes avances en el tema de seguridad ciudadana, como Finlandia, Japón, Noruega y Chile, en países como Perú, aún existen fuertes deficiencias para lograr una cultura de paz y respeto al prójimo.

Cabe destacar que los Estados de la región muestran un marcado déficit de capacidades en materia de justicia y seguridad. Esto se refleja no solo en índices de impunidad alarmantes, sino en la crisis que atraviesan sus sistemas carcelarios y la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y la policía. A la luz de estos déficits, la privatización de la seguridad ha ido ganando fuerza, lo cual tiende a profundizar la desigualdad en el acceso a la seguridad y deja sin resolver los retos que atraviesa el Estado como principal garante de la seguridad ciudadana, es decir, la actividad delictiva en América Latina continúa avanzando por diversas

causas, y enfrentar el problema de la delincuencia común involucra no solo al sector policial, sino que requiere de la participación de otras entidades, tanto públicas como privadas. Es por ello que se ha vuelto un problema multi-sectorial, el cual amerita impulso y liderazgo policial.

En los últimos tiempos, en el Perú se ha acentuado la problemática que afecta la seguridad interna, como es la creciente presencia de la delincuencia, tema que ha recobrado vigencia en el debate en torno a las medidas que debe adoptar el Estado para hacer frente a la inseguridad ciudadana. En este sentido, el Estado peruano, a través de sus instituciones, ha ensayado una serie de estrategias que no han tenido resultados óptimos, a causa de actos de corrupción, falta de apoyo estatal, ausencia de políticas agresivas contra la delincuencia, y el criterio de jueces y fiscales a favor de los delincuentes, permitiéndoles su libertad. Por ello, una de las estrategias es la convocatoria de la ciudadanía, para que, organizadamente, apoye la lucha contra la inseguridad. Gran parte de las medidas planteadas, como el aumento de las penas por delitos comunes o la colocación de mayor número de policías en las calles, han dejado de lado el rol que le corresponde ejercer a la ciudadanía en esta área, de modo que la misma no solamente sea un observador pasivo en esta materia, sino que colabore con las autoridades, en la medida de sus posibilidades, a través de la observación y la participación.

Esta violencia obedece a muchos factores causales de índole socioeconómico y cultural, donde la familia, la escuela, la comunidad y los medios de comunicación, constituyen espacios de socialización importante; sin embargo, estos históricamente no han articulado una clara orientación de sus objetivos, contribuyendo a una débil formación ciudadana. Al respecto, existen diversos estudios sobre tácticas y estrategias a utilizarse. En ese sentido, se determinan tres formas de prevención: 1) situacional, la cual tiene por objeto reducir los delitos al aumentar las dificultades y riesgos para el delincuente; 2) social, actuar sobre las condiciones que generan los hechos delictivos, es decir, prevenir los factores de riesgo; y 3) comunitaria; esto último, de acuerdo con Pachas (2010), combina aspectos de las dos primeras formas de prevención, es decir, actúa sobre el entorno y sobre las circunstancias que llevan al delincuente a cometer actos delictivos.

Dentro de este panorama de inseguridad, uno de los roles más importantes para su prevención lo constituyen las juntas vecinales, las cuales cobran cada día mayor protagonismo en la lucha contra la delincuencia. Es preciso indicar que, en el caso de las juntas vecinales, parece haber una lógica inversa a la distribución de recursos policiales y municipales para contrarrestar la inseguridad ciudadana; ya que, ahí donde estas dos entidades cuentan con menos personal y materiales, los vecinos son más activos para organizarse y conformar juntas vecinales. Si bien es cierto, en parte esta lógica permite entender la fiebre de las juntas vecinales, no agota las razones para explicar su número en cada distrito. Para entender esto se debe explorar las razones que tiene la población para conformar juntas vecinales, como en el caso de San Martín de Porres, donde existen problemas de gestión y de participación ciudadana, y que constituye un instrumento mucho más responsable y complejo, ya que involucra mayor interacción para asumir la toma de decisiones en situaciones de desarrollo comunicacional y administrativo, que sea suficiente en términos de lograr un visión medida en términos de calidad y cumplimiento de metas, para poder superar la compleja relación entre la Policía Nacional del Perú y las juntas vecinales.

Para un mejor análisis de esta problemática, se revisó el estudio de Díaz y Díaz (2014), quienes buscaron determinar la influencia de las juntas vecinales y el desempeño de la Policía Nacional del Perú (PNP) en la seguridad ciudadana de La Victoria, concluyendo que la participación ciudadana y el desempeño de la PNP influye positivamente en la seguridad ciudadana. Además, se tomó en cuenta la tesis de Reyes (2014), la cual tuvo como objetivo analizar la seguridad ciudadana en Lima Metropolitana, en el marco del desarrollo y la defensa nacional, específicamente en distritos como San Borja, Surco, Miraflores y Barranco, ya que en estos se ha recrudecido la inseguridad de forma alarmante en los últimos años, concluyendo que existe una incidencia significativa entre la seguri-

dad ciudadana en Lima Metropolitana y el desarrollo y defensa nacional, considerando la necesidad de implementar estrategias genéricas dentro de su gestión, sobre todo en el campo de inteligencia de la PNP y mayor participación de las juntas vecinales. Finalmente, se revisó la investigación de Salazar (2014), la cual tuvo como objetivo examinar los fundamentos político-criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano, además de determinar el enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia, desde la concepción de la seguridad ciudadana; concluyendo que existe una incidencia significativa y resaltando la necesidad de implementar estrategias genéricas dentro su gestión.

En vista de la problemática señalada, esta investigación tuvo como propósito general, determinar en qué medida las juntas vecinales de seguridad ciudadana se relacionan con la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres; además de determinar en qué medida la participación comunitaria, gestión e interrelación policial de las juntas vecinales se relaciona con el combate a la violencia, la victimización e intimidación y amenazas, respectivamente, en la lucha con la delincuencia común. Adicionalmente, se consideraron un cuerpo de hipótesis. Como hipótesis general: Las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana tienen alta relación con la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, período 2017-2018. Mientras que las hipótesis específicas fueron: a) La participación comunitaria en las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la violencia en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres. b) La gestión de las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la victimización en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres. c) La interrelación policial con las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la intimidación y amenazas en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres.

## DELINCUENCIA COMÚN

Según la Real Academia Española (2014), la delincuencia es entendida como la cualidad del delincuente para realizar acciones delictivas o un conjunto de delitos, ya en general o referidos a un país, época o especialidad de estos. En la actualidad, estos actos han crecido de manera considerable, especialmente en países en desarrollo, por lo cual, se considera un problema social que impacta negativamente en la sociedad. Guerrero (2020) manifiesta que la delincuencia no es un problema monolítico, es decir, que tenga una sola fuente, sino que surge a partir de distintos fenómenos que coexisten y, en la actualidad, demanda mayor atención para establecer las estrategias adecuadas y reducir su tasa de incidencia. Al respecto, Villarán (2019) indica que los factores que influyen en la delincuencia común son variados, pero se relacionan directamente con la pobreza, desempleo, educación y falta de cohesión social. Estos factores deben ser estudiados y analizados de forma exhaustiva, para diseñar políticas públicas efectivas enfocadas en reducir la incidencia de la delincuencia.

Pérez, citado por Rafael (2017), señala que la delincuencia es un problema que se debe prevenir en vez de reprimir, por lo cual es necesario implementar estrategias preventivas que incluyan actividad tanto en la educación formal e informal, las cuales deben ser dirigidas por el Estado, quien debe patrocinar y dirigir junto a las instituciones estatales la aplicación de los programas desarrollados en torno a seguridad ciudadana. Por su parte, Huaytalla (2017) manifiesta que la alta incidencia de este problema social ha generado inseguridad y pánico en la población, por lo cual, la institución policial debe reestructurarse de acuerdo con las necesidades de la población, además de trabajar de forma íntegra con la ciudadanía y el Ministerio Público, para que las políticas de seguridad ciudadana se implementen de forma eficaz.

## PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

La participación comunitaria es un proceso mediante el cual, la población se organiza para resolver alguna necesidad o problema de interés social. Reiner et al. (2019) indican que la importancia de la participación comunitaria es su sentido integrador, ya que permite que intervengan tanto los actores individuales como las instituciones, ya sean públicas o privadas, en la identificación y formulación de políticas, además de ejecución y control de medidas, con la finalidad de resolver de forma eficiente los problemas de la ciudadanía y generar un ambiente de bienestar en la población. Adicionalmente, Lema (2020) resalta que para establecer una participación eficaz con la ciudadanía se requiere confianza con los agentes locales, a fin de configurar, eficientemente, políticas y acciones enfocadas en el bien común.

De acuerdo con Quintero (2020), los gobiernos latinoamericanos se han enfocado en formular y ejecutar políticas y acciones públicas que integren tanto el accionar de la policía como de las comunidades, para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana; esto como producto de los altos índices de delincuencia a nivel latinoamericano. Por su parte, Sabarots (2017) señala que la participación comunitaria es vital –como política pública de seguridad– para contrarrestar y reducir las acciones delictivas, siempre y cuando las acciones de la comunidad se desarrollen de forma participativa, estructurada e institucional.

Adicionalmente, George et al. (2017) afirman que “la participación comunitaria debe ser una actitud masiva, consciente y activa de toda la población” (p. 533), a fin de hacer frente a la criminalidad organizada y la delincuencia común. Cabe precisar que la delincuencia común implica dimensiones de violencia, victimización e intimidación, así como amenazas hacia las personas que participan activamente enfrentando esta problemática, por lo cual es necesario aplicar medidas que garanticen la seguridad de los actores sociales y, a su vez, reducir el problema de inseguridad ciudadana, a fin de motivar la participación comunitaria.

En síntesis, la participación comunitaria busca concretar el ejercicio de la ciudadanía, reforzar sus derechos asociados a la libertad individual, además de sustentar los principios de democracia liberal respecto al derecho de participar activamente en la sociedad.

## JUNTAS VECINALES

Las juntas vecinales, de acuerdo con Sánchez (2017), son agrupaciones comunales o distritales integradas de forma voluntaria para resolver una problemática social, principalmente relacionada con la seguridad ciudadana. Adicionalmente, Villegas (2019) señala que “las juntas vecinales son actores sociales del proceso de participación ciudadana, que se organizan en representación vía voto democrático entre los vecinos y vecinas de las zonas y barrios que forman parte de un distrito” (p. 160), es decir, los vecinos dejaron de ser veedores o simples receptores de políticas públicas y, por el contrario, asumen el papel de actores, en este caso, artífices de seguridad ciudadana en sus distritos.

Para que la participación comunitaria se lleve a cabo de forma eficiente, respecto a las acciones de las juntas vecinales, es necesario que se ejecute una gestión adecuada. Al respecto, Palomino (2003) indica que “es un proceso mediante el cual se puede lograr encaminar a la organización dentro de una visión y misión direccional competitiva” (p. 48), es decir, la participación de la comunidad no debe involucrar solo el sentido político de aceptación por la sociedad organizada, sino que debe enfocarse en realizar una gestión con la generación de una visión y misión impuestas por el Estado como por los actores públicos y privados, respecto a las políticas y acciones para reducir la incidencia de inseguridad.

En este sentido, el Ministerio del Interior (2018) ha establecido como objetivo primordial fortalecer a las juntas vecinales para proteger a las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de prevenir acciones de violencia; articular nuevas juntas vecinales orientadas a cubrir las demandas de seguridad ciudadana y promover la articulación entre la Policía Nacional del Perú y las juntas vecinales, a fin de ejecutar eficientemente las estrategias frente a actos delictivos.

## METODOLOGÍA

La investigación fue de tipo descriptivo y correlacional, ya que se enfocó en describir las propiedades y causas del problema de estudio, además de interpretar la realidad en un momento dado. El enfoque fue cuantitativo y el diseño no experimental. La población de estudio estuvo conformada por las juntas vecinales del distrito de San Martín de Porres, cuyo número asciende a 580 personas; mientras que, la muestra se determinó mediante la aplicación de una fórmula de cálculo de una muestra simple al azar, obteniendo un total de 231 personas como muestra de estudio.

Las técnicas de recolección de datos fueron la observación directa, revisión documental y la encuesta; esta última aplicada a las personas con responsabilidad estratégica de las juntas vecinales de seguridad ciudadana del distrito de San Martín de Porres. Los instrumentos de acopio de información fueron las fichas bibliográficas seleccionadas y el cuestionario tipo Likert, el cual estuvo integrado por 6 dimensiones de tres ítems cada una para un total de 18 preguntas, a través del cual se midieron las variables juntas vecinales y delincuencia común, aplicado a miembros de las juntas vecinales de seguridad ciudadana del distrito de San Martín de Porres.

Para describir los datos o puntuaciones recolectadas, se empleó la herramienta estadística de la distribución de frecuencias, la cual permite ordenar categorías de acuerdo con las puntuaciones, completando esta herramienta con frecuencias relativas o porcentajes en cada dimensión de la variable y frecuencia respectiva. Para contrastar las hipótesis se utilizaron los datos de la muestra, las cuales se formularon y calcularon con coeficientes de validez específicos, como la prueba de chi cuadrada cruzada. Cabe destacar que los jueces expertos validaron el contenido del cuestionario con un porcentaje de concordancia de 93.32 %; además, la confiabilidad del instrumento, medido por el Alfa de Cronbach, alcanzó un valor de 0,887.

**Tabla 1.**  
*Dimensión: participación comunitaria*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy en desacuerdo	1	0.4	0.4	0.4
En desacuerdo	26	11.3	11.3	11.7
Indefinido	68	29.4	29.4	41.1
De acuerdo	120	51.9	51.9	93.1
Muy de acuerdo	16	6.9	6.9	100.0
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

En la Tabla 1 se puede observar que los encuestados percibieron la existencia de una débil proyección social y participación política y social en la gestión de las juntas vecinales de seguridad ciudadana en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, considerando que el 51.9 % de la muestra está de acuerdo con dicha apreciación, mientras que el 6.9 % está muy de acuerdo y, finalmente, 29.4 % tuvo una opinión neutral.

Por otra parte, el 11.3 % de los encuestados estuvo en desacuerdo con esa percepción; mientras que el 0.4 % estuvo muy en desacuerdo.

Estos resultados se traducen en que los vecinos son conscientes de la fuerte relación de la proyección social, la cual muchas veces no es concretada en la participación comunitaria de las juntas vecinales de seguridad ciudadana junto a la acción social, los cuales son pilares fundamentales en la lucha contra la delincuencia común en el distrito bajo estudio.

**Tabla 2.**  
*Dimensión: gestión*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Muy en desacuerdo	13	5.63	5.63	5.63
	En desacuerdo	46	19.91	19.91	25.54
	Indefinido	28	12.12	12.12	37.66
	De acuerdo	93	40.26	40.26	77.92
	Muy de acuerdo	51	22.08	22.08	100.0
<b>Total</b>		<b>231</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

Con relación a la dimensión gestión, en la Tabla 2 puede leerse que los encuestados percibieron la existencia de una débil gestión de políticas interactivas, así como de los planes y gestión operativa en las juntas vecinales de seguridad ciudadana en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, considerando que el 40.9 % de la muestra está de acuerdo con dicha apreciación, mientras que el 22.08 % está muy de acuerdo y, finalmente, el 12.12 % tuvo una opinión neutral. Por otra parte, el 5.63 % de los encuestados estuvo en desacuerdo con esa percepción; mientras que el 19.91 % estuvo muy en desacuerdo.

Estos resultados se traducen en que para los encuestados existe poca efectividad de los planes realizados anualmente en la lucha contra la delincuencia común, así como una falta de integración en este marco común, que afecta a todos por igual, tanto como un incumplimiento en las metas de la gestión de las juntas vecinales de seguridad ciudadana.

**Tabla 3.**  
*Dimensión: interrelación policial*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Muy en desacuerdo	16	6.93	6.93	6.93
	En desacuerdo	35	15.15	15.15	22.08
	Indefinido	10	4.33	4.33	26.41
	De acuerdo	97	41.99	41.99	68.40
	Muy de acuerdo	73	31.60	31.60	100.0
<b>Total</b>		<b>231</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

Con relación a la dimensión interrelación policial, en la Tabla 3 puede leerse que los encuestados percibieron la existencia de una débil vigilancia policial a través de rondas mixtas, así como una casi inexistente coordinación policial en las juntas vecinales de seguridad ciudadana en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, considerando que el 41.99 % de la muestra está de acuerdo con dicha apreciación, mientras que el 31.60 % está muy de acuerdo y, finalmente, el 4.33 % tuvo una opinión neutral. Por otra parte, el 6.93 % de los encuestados estuvo en desacuerdo con esa percepción; mientras que el 15.15 % estuvo muy en desacuerdo.

Estos resultados se traducen en que para los encuestados existe ineficacia en las acciones sujetas al control de rondas mixtas en la interrelación con la policía, así como una baja vigilancia y relación entre los resultados alcanzados y los objetivos estratégicos propuestos en la interrelación con la policía por las juntas vecinales de seguridad ciudadana en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres.

**Tabla 4.**  
*Dimensión: violencia*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Muy en desacuerdo	8	3.46	3.46
	En desacuerdo	9	3.90	7.36
	Indefinido	40	17.32	24.68
	De acuerdo	91	39.39	64.07
	Muy de acuerdo	83	35.93	100.0
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

Con relación a la dimensión violencia, en la Tabla 4 puede leerse que los encuestados percibieron la existencia de una alta violencia familiar y de género, así como alteraciones del orden público en el distrito de San Martín de Porres, considerando que el 39.39 % de la muestra está de acuerdo con dicha apreciación, mientras que el 35.93 % está muy de acuerdo y, finalmente, el 17.32 % tuvo una opinión neutral. Por otra parte, el 3.90 % de los encuestados estuvo en desacuerdo con esa percepción; mientras que el 3.46 % estuvo muy en desacuerdo.

Estos resultados se traducen en que, para los encuestados, la alta violencia familiar y de género en denuncias en la lucha contra la delincuencia común tiene un aspecto muy ligado a la inseguridad, y forman parte de un problema estructural relacionado con la existencia de alteraciones del orden público en el distrito de San Martín de Porres.

**Tabla 5.**  
*Dimensión: victimización*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Muy en desacuerdo	15	6.49	6.49
	En desacuerdo	16	6.93	13.42
	Indefinido	51	22.08	35.50
	De acuerdo	114	49.35	84.85
	Muy de acuerdo	35	15.15	100.0
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	



Con relación a la dimensión victimización, en la Tabla 5 puede leerse que los encuestados percibieron la existencia de una alta presencia de delitos graves, menores y faltas en el distrito de San Martín de Porres, considerando que el 49.35 % de la muestra está de acuerdo con dicha apreciación, mientras que el 15.15 % está muy de acuerdo y, finalmente, el 22.08 % tuvo una opinión neutral. Por otra parte, el 6.93 % de los encuestados estuvo en desacuerdo con esa percepción; mientras que el 6.49 % estuvo muy en desacuerdo.

Estos resultados se traducen en que los encuestados son conscientes de que existe una fuerte relación entre los delitos graves y la seguridad ciudadana, así como la alta frecuencia de delitos leves en la victimización de personas. También, que la comisión de faltas no tiene mayor incidencia en la victimización de las personas del distrito de San Martín de Porres.

**Tabla 6.**  
*Dimensión: intimidación y amenazas*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Muy en desacuerdo	11	4.76	4.76
	En desacuerdo	24	10.39	15.15
	Indefinido	45	19.48	34.63
	De acuerdo	67	29.00	63.64
	Muy de acuerdo	84	36.36	100.0
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

En relación con la dimensión intimidación y amenazas, en la Tabla 6 puede leerse que los encuestados percibieron la existencia de una intimidación frecuente, amenazas latentes y temor en el distrito de San Martín de Porres, considerando que el 29 % de la muestra está de acuerdo con dicha apreciación, mientras que el 36.36 % está muy de acuerdo y, finalmente, el 19.48 % tuvo una opinión neutral. Por otra parte, el 10.39 % de los encuestados estuvo en desacuerdo con esa percepción; mientras que el 4.76 % estuvo muy en desacuerdo.

Estos resultados se traducen en que los encuestados son conscientes de una frecuente intimidación, amenazas latentes y temor en las personas en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres.

### Contrastación de hipótesis

Al contrastar la hipótesis principal, utilizando la técnica estadística de la prueba chi-cuadrada cruzada, se obtuvo un valor de 144.11, el cual se consideró una correlación positiva muy alta, razón por la cual, se aceptó la hipótesis positiva y se rechazó la nula. Esto implica que la variable juntas vecinales de seguridad ciudadana se relaciona con la dimensión de la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, dado que el trabajo en equipo suscitado por las juntas vecinales contribuye con el accionar de la policía, para mejorar los niveles de orden y seguridad de sus respectivas jurisdicciones.

Respecto a la primera hipótesis específica, al aplicar el método estadístico chi-cuadrada cruzada y correlacionar las hipótesis, se obtuvo un valor de 159.22, lo cual se consideró como una correlación positiva muy alta, por ello, se aceptó la hipótesis positiva y se rechazó la hipótesis nula, lo que implica que la participación comunitaria en las juntas vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la violencia en la lucha contra la

delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, esto a partir de la relevancia de la participación comunitaria, donde intervienen representantes legítimos, a través de diferentes modalidades en los procesos de gestión del desarrollo local y de la municipalidad, especialmente aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población, factor esencial para combatir la delincuencia.

Por otro lado, respecto a la segunda hipótesis específica, al utilizar el método estadístico de chi-cuadrado, se obtuvo un resultado de 47.82, lo que evidenció una correlación positiva, pero exigua, por lo cual se aceptó la hipótesis positiva y se rechazó la hipótesis nula, concluyendo que la gestión de las juntas vecinales de seguridad ciudadana, si bien tienen relación, esta es relativamente alta, dado que se necesita potencializarla con el combate a la victimización en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, mediante el mejoramiento de su planeamiento, con una optimización de las políticas aplicadas y el cumplimiento de sus metas, lo cual puede favorecer la lucha contra el delito en esta jurisdicción.

Finalmente, respecto a la tercera hipótesis específica, al utilizar el método estadístico de chi-cuadrado, se obtuvo un valor de 112.53, resultado considerado de correlación positiva alta, por lo que se aceptó la hipótesis positiva y se rechazó la hipótesis nula, concluyendo que la interrelación policial con las juntas vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la intimidación y amenazas en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, donde es manifiesta la relevancia del esfuerzo de la Policía Nacional del Perú y las juntas vecinales en favor de la coordinación intersectorial, que es un aspecto fundamental para materializar e implementar políticas públicas, así como para obtener los objetivos trazados y esperados en favor de la comunidad en el combate al delito. La tabla 7 resume los resultados de las pruebas de hipótesis hechas.

**Tabla 7.**  
*Resumen de las pruebas de hipótesis.*

Hipótesis	Prueba Chi-Cuadrada cruzada	
Hipótesis general	$X^2_{\text{tabla}}$ con $\eta=8$ y $\alpha=0.01$	$X^2_{\text{calculado}}$
Las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana tienen alta relación con la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, período 2017-2018. Mientras que las hipótesis específicas fueron:		144.11
<b>Hipótesis específicas</b>		
a) La participación comunitaria en las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la violencia en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres.	20.09	159.22
b) La gestión de las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la victimización en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres.		47.82
c) La interrelación policial con las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la intimidación y amenazas en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres.		112.53

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Como el valor de  $X^2$  pertenece a la región de aceptación de la hipótesis alternativa (H1), se demostró que las juntas vecinales de seguridad ciudadana tienen alta relación en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres. Este resultado se encuentra de acuerdo con lo planteado por Carranza (2020), quien señaló que las juntas vecinales promueven la cooperación ciudadana, en conjunto con la policía y la municipalidad, de forma voluntaria y solidaria, con la finalidad de contrarrestar los problemas de seguridad, en especial el delito común. Ello tiene colofón con los resultados del cuestionario aplicado, donde se resaltan las acciones políticas y de apoyo social de la participación comunitaria, pero que se tornan débiles en su gestión, sobre todo a nivel de planeamiento, pero cuya relación con la existencia de alta violencia y victimización en la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres es manifiesta.

Respecto a la primera hipótesis específica, se puede afirmar que la participación comunitaria en las juntas vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación en el combate contra la violencia y la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres. Este resultado concordó con lo señalado por Coaquira (2018), quien determinó que existe relación directa entre las juntas vecinales y la seguridad ciudadana, ya que estas organizaciones son actores sustantivos en la lucha contra la delincuencia común; además, precisa que la capacitación y coordinación entre los actores para velar por la seguridad ciudadana es esencial, puesto que permite desarrollar estrategias para controlar la delincuencia común dentro de los barrios o urbanizaciones. Ello tiene relación con los resultados del cuestionario aplicado, donde se resaltan las debilidades de la gestión de las políticas interactivas y de los planes, pero que se tornan urgentes de solucionar, dada la alta frecuencia de los delitos en el distrito de San Martín de Porres, sobre todo en los actos graves.

Los resultados de la segunda hipótesis específica permitieron afirmar que la gestión de las juntas vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación en el combate a la victimización en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, lo que concordó con los estudios realizados por Chandler (2006), quien señala que la gestión implica la determinación de las metas y objetivos básicos a largo plazo en una organización, junto con la adopción de cursos de acción y la distribución de recursos necesarios para lograr estos propósitos; en nuestro caso es el combate a la victimización en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres. Ello tuvo incidencia de los resultados del cuestionario aplicado, donde se resaltó la falta de cumplimiento de las metas dentro del plan estratégico formulado, así como la lentitud de los resultados alcanzados y los objetivos estratégicos propuestos, que redundan en las debilidades contra el combate al delito en el distrito de San Martín de Porres.

Según los resultados de la tercera hipótesis específica, se pudo afirmar que la interrelación policial con las juntas vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación en el combate a la intimidación y amenazas en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, lo cual concordó con lo postulado por Repetto (2012), quien señala que la coordinación es la capacidad de generar un proceso de sinergia en las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, como es el caso de la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, y donde dicho proceso se va construyendo o redefiniendo en caso de su preexistencia a través de un sistema de reglas de juego formales e informales, mediante el cual los actores participantes encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares. Ello tiene incidencia de los resultados del cuestionario aplicado, en el que se resaltó la falta de efectividad de vigilancia y la debilidad de la interacción actual, que implican un mejor desempeño contra el combate al delito en el distrito de San Martín de Porres.

## CONCLUSIONES

Mediante el análisis de resultados y la contrastación de hipótesis, se determinó que las juntas vecinales de seguridad ciudadana tienen alta relación con la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, lo que implica que existe alta delincuencia común en el mencionado distrito, lo cual resalta la importancia de las juntas vecinales en este campo.

Se encontró que la participación comunitaria en las juntas vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la violencia en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, considerando que en la actualidad existe participación política y proyección social, pero que esto aún no es acorde con las acciones respecto a seguridad ciudadana, ya que estas se tornan débiles.

Adicionalmente, mediante esta investigación se concluyó que la gestión de las juntas vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la victimización en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, considerando que existe debilidad de las políticas interactivas y la gestión a nivel de planes, como la gestión operativa, pero que no se está plasmando dentro del combate al delito, dado la fuerte victimización ciudadana.

Finalmente, se determinó que la interrelación policial con las juntas vecinales de seguridad ciudadana tiene alta relación con el combate a la intimidación y amenazas en la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres; al respecto, es preciso resaltar que existen debilidades en la vigilancia y coordinación policial, las cuales deben solucionarse urgentemente, debido al alto nivel delictivo distrital.

## RECOMENDACIONES

Considerando que las juntas vecinales de seguridad ciudadana tienen alta relación con la lucha contra la delincuencia común en el distrito de San Martín de Porres, se recomienda potencializar su eficacia, mediante la aplicación de una gestión competitiva con estrategias de administración de orden legal, de liderazgo y de interacción teórica, con los principios cívicos de apoyo a la seguridad ciudadana, con el objeto de transformar sus debilidades en fortalezas y, a la vez, perfeccionar su labor en la lucha contra el delito común.

Asimismo, es indispensable la solución de las deficiencias actuales relacionadas con los programas de dirección y control de las juntas vecinales en el sistema de seguridad ciudadana, mediante el cumplimiento estricto del plan establecido por la Policía en materia de seguridad ciudadana, a fin de mejorar la evaluación del rendimiento productivo de sus acciones y, sobre todo, evitar que el voluntariado policial sea objeto, en muchos casos, de injerencia e intromisión política de los diferentes niveles de Gobierno, ya sea municipal, regional o nacional, actividades que tienen una esencia y lógica política antagónica a los principios de las juntas vecinales, las cuales han sido de gran aporte en las comisarías del distrito.

Por otro lado, es prioritario generar estrategias a nivel de personal, con la capacitación debida a sus recursos humanos, dada la realidad existente, no solo a nivel legal sino también desde el punto de vista del modelo administrativo imperante, el cual, más allá de toda consideración político-ideológica, permite, sin duda alguna, la orientación de las juntas vecinales hacia la eficacia de los recursos humanos.

Finalmente, se recomienda brindar un papel principal a la coordinación dentro del sistema de seguridad ciudadana, donde participan las juntas vecinales como instrumento de gestión con alto potencial, para solucionar problemas de control del aumento de delitos comunes en el distrito.

## REFERENCIAS

- Carranza, J. (2020). *Las juntas vecinales y su contribución en la descentralización municipal del Distrito de Trujillo, 2019* [tesis de maestría, Universidad César Vallejo, Trujillo]. <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/45995>
- Chandler, A. (2006). *Estructura y estrategias*. McGraw Hill.
- Coaquira, R. (2018). *Las juntas vecinales y la seguridad ciudadana en la ciudad de Juliaca, año 2017* [tesis de maestría, Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, Juliaca]. <http://www.repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/1519>
- Díaz, J. y Díaz, J. (2014). *Las juntas vecinales y el desempeño de la PNP en la seguridad ciudadana en el distrito de La Victoria* [tesis de maestría, Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima].
- George, R., Laborí, R., Noa, M., y Nicot, N. (2017). Intersectorialidad y participación comunitaria: paradigma de la Salud Pública en Cuba. *Revista de Información Científica*, 96(3). 527-538. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6027593>
- Guerrero, E. (2020, 20 de enero). El problema NO es la delincuencia común. *El financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/el-problema-no-es-la-delincuencia-comun>
- Huaytalla, A. (2017, 25 de noviembre). La delincuencia común está transitando al crimen organizado. *Punto Seguido*. <https://puntoseguido.upc.edu.pe/la-delincuencia-comun-esta-transitando-al-crimen-organizado/>
- Lema, F. (2020). *Recreando lo público: asesoramiento en políticas públicas de participación ciudadana a gobiernos locales. Participación ciudadana y gobernanza. Materiales para la facilitación*. Octaedro.
- Ministerio del Interior. (2018). *Propuesta de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/238246/Propuesta.PlanNacionalSeguridadCiudadana.2019-2023.pdf>
- Núñez, L. (2016) *Los mecanismos de coordinación entre la Comisaría y las Juntas Vecinales para el control del robo y hurto en la Urb. Rosa Luz del distrito de Puente Piedra, entre el año 2013 y 2014* [tesis de maestría, Universidad Católica del Perú, Lima].
- Pachas, C., (2010) *La delincuencia y seguridad ciudadana en el Perú*. Universidad Privada San Juan Bautista.
- Palomino, A. (2003). *Gerencia de empresas y administración de calidad*. Universidad de San Martín de Porres.
- Quintero, S. (2020). Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 5-24. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1900-65862020000100005&script=sci\\_abstract&tlng=en](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1900-65862020000100005&script=sci_abstract&tlng=en)
- Rafael, J. (2017). Propuesta de estrategia para prevenir y evitar la delincuencia común. *Ciencia, Tecnología y Humanidades*, 8(2). <http://revistas.unprg.edu.pe/openjournal/index.php/revistacientifica/article/view/206/94>
- Real Academia Española. (2014). Delincuencia. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/delincuencia?m=form>
- Reiner, L., Cruz, B. y Orozco, C. (2019). La participación comunitaria como eje de la atención primaria de la salud. *Edumecentro*, 11(1), 218-233. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2077-28742019000100218&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2077-28742019000100218&script=sci_arttext&tlng=pt)
- Repetto, F. (2012). Integridad de políticas sociales: retos y oportunidades en América Latina. *Politai*, 3(5), 111-124. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14129>
- Reyes, C. (2014). *La seguridad ciudadana en Lima Metropolitana y su incidencia en el desarrollo y defensa nacional, período 2008-2012* [tesis de maestría, CAEN, Lima].
- Sabarots, H. (2017). La participación comunitaria en el abordaje de la seguridad. Ciudad de Buenos Aires,

Argentina. *Antropología Americana*, 2(3), 49-66.

Salazar, T. (2014). *Fundamentos políticos-criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano* [tesis doctoral, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima]. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/3915>

Sánchez, C. (2017). Participación ciudadana en el presupuesto participativo y la democracia en las juntas vecinales, región de Puno-2017. *Revista Científica Investigación Andina*, 17(2), 141-149. <http://dx.doi.org/10.35306/rev.%20cien.%20univ.v17i2.556>

Villarán, F. (2019, 1 de julio). Las causas de la delincuencia común. *RPP*. <https://rpp.pe/columnistas/fernandogonzalovillarandelapuen-te/las-causas-de-la-delincuencia-comun-noticia-1205627>

Villegas, S. (2019). Información pública municipal y participación ciudadana en La Paz. *Journal de Comunicación Social*, 8(8), 151-166. <https://doi.org/10.35319/-jcomsoc.201981190>

# Análisis y reflexiones de la Política de Seguridad y Defensa Nacional (2001-2018) en pos del fortalecimiento de la seguridad nacional

Analysis and reflections on the national security and defense policy (2001-2018) in pursuit of strengthening national security

**Humberto Zavaleta Ramos<sup>1</sup>**

correo: huzarcaen@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7394-063X>

PP. 63 - 75

Recibido 01/09/2020 Aceptado 01/10/2020 Publicado 17/10/2020

## Resumen

Esta investigación tuvo como objetivo analizar la situación de institucionalidad del Sistema de Defensa Nacional en el nivel político y estratégico durante el periodo 2001-2018, y definir su impacto en la formulación de la Política Pública de Seguridad y Defensa Nacional. La investigación fue de tipo teórico-descriptivo y enfoque cualitativo; el diseño fue no experimental y el método utilizado fue el hermenéutico. La población estuvo conformada por documentos sobre políticas públicas, y la muestra se tomó a partir de documentos relacionados con políticas de seguridad y defensa nacional encontrados en las instalaciones del Ministerio de Defensa. La técnica de acopio de información fue el análisis documental, siendo el instrumento utilizado una relación de documentos por buscar y la ruta de sitios virtuales o reales. Se encontró que, en el periodo de estudio, el Estado elaboró y formuló hasta tres políticas de seguridad y defensa nacional; sin embargo, estas resultaron inviables, ya que no se implementaron ni articularon en los tres niveles de Gobierno, esto a consecuencia de una serie de decisiones desacertadas en el nivel superior de la seguridad y defensa nacional del Perú. Así, se concluyó que del 2001 al 2018 existió un espacio de tiempo caracterizado por la debilidad institucional en el nivel superior de la seguridad y defensa nacional del Perú, situación que no permitió diseñar, articular e implementar una adecuada política de seguridad y defensa nacional.

<sup>1</sup> Doctor en Defensa Nacional, CAEN

PALABRAS CLAVE: SEGURIDAD NACIONAL, DEFENSA NACIONAL, POLÍTICA PÚBLICA, POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD, SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL.

## Abstract

The objective of this research was to analyze the situation of institutionality of the National Defense System at the political and strategic level during the period 2001-2018, and to define its impact on the formulation of the National Security and Defense Public Policy. The research was of theoretical-descriptive type and qualitative approach; the design was non-experimental and the method used was hermeneutic. The population was made up of documents on public policies, and the sample was taken from documents related to national security and defense policies found in the facilities of the Ministry of Defense. The information gathering technique was documentary analysis, the instrument used being a list of documents to be searched and the route of virtual or real sites. It was found that, during the period of study, the State elaborated and formulated up to three national security and defense policies; however, these were not viable, since they were not implemented or articulated in the three levels of government, this as a consequence of a series of unwise decisions in the higher level of Peru's national security and defense. Thus, it was concluded that from 2001 to 2018 there was a period of time characterized by institutional weakness at the higher level of Peru's security and national defense, a situation that did not allow for the design, articulation and implementation of an adequate national security and defense policy.

KEYWORDS: NATIONAL SECURITY, NATIONAL DEFENSE, PUBLIC POLICY, NATIONAL SECURITY, NATIONAL DEFENSE SYSTEM.

## Introducción

La caída del Muro de Berlín y los acontecimientos del 11 de setiembre del 2001, significaron un cambio trascendental en el mundo, ya que, a partir de estos, la población global tomó conciencia del nuevo escenario, caracterizado por el crecimiento y magnitud que habían alcanzado las antiguas y nuevas amenazas a la seguridad. Por ello, la Organización de los Estados Americanos (2003) convocó a una Conferencia Especial sobre Seguridad, en la cual todos los Estados de las Américas se comprometieron a promover y fortalecer la paz y seguridad en el hemisferio. En esta conferencia se reconoce la existencia de diversas amenazas, tanto tradicionales como nuevas, que generan preocupación a nivel mundial, además de representar desafíos a la seguridad, ya que los Estados tienen el derecho soberano de identificar sus prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas, conforme con su ordenamiento jurídico y con el pleno derecho internacional, así como según las normas y principios de la Carta de la OEA (Organización de los Estados Americanos) y la Carta de las Naciones Unidas.

En la subregión sudamericana es preciso relevar otros hechos que caracterizaron la década de los 90, como la generación de emergentes comunidades de seguridad y defensa, así como la instalación de una agenda sectorial, lo que derivó en que los Gobiernos se esfuercen por hacer transparentes las políticas de seguridad y defensa, con el objetivo de reducir el riesgo de un conflicto y, a su vez, coadyuvar a consolidar el sistema democrático menos predispuesto al uso de la fuerza. Por esta razón, la OEA adoptó ciertos lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa, con la finalidad de fomentar la confianza mutua entre sus Estados miembros, así como garantizar la seguridad en el hemisferio.



Si bien es cierto, en la región se consideró como un paso trascendental la Declaración sobre Seguridad de las Américas de la OEA, hubo ciertas críticas porque no se precisó adecuadamente los conceptos de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, así como el de nuevas amenazas; por tanto, esto imponía la necesidad de contar con políticas de seguridad o defensa que fueran publicadas a nivel regional. Cabe recordar que, en la convención señalada, se estableció una larga y crítica lista de problemas de seguridad de variada naturaleza, que tenían la capacidad de afectar transversalmente a los Estados y, por lo tanto, requerían respuestas multisectoriales y, en muchos casos, contar con cooperación internacional.

En efecto, es a través de la política de seguridad y defensa que los Estados, a manera de previsión, orientan la selección, preparación y utilización de sus medios, para la obtención y mantenimiento de su seguridad nacional. En el Perú, a pesar de que en las aulas del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) se discute académicamente este tema desde la década de los 70 –respecto a la importancia del Estado para plantearse una política de seguridad, con la finalidad de neutralizar presiones dominantes, tanto en el campo interno como externo, y alcanzar los objetivos políticos de seguridad– recién en el año 1998 aparecen los primeros intentos por definir una política de seguridad y defensa, las cuales fueron formuladas por el Ministerio de Defensa, pero no se difundieron ni se hicieron propias internamente. Respecto a esto último, es pertinente recordar que los hechos que sucedieron durante la década del 80 y parte del 90 del siglo pasado, cuando el Perú vivía enfrascado en una lucha frontal contra dos organizaciones terroristas (Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru), derrotándolas militarmente con la captura de los líderes terroristas; sin embargo, no se conoció oficialmente una política de seguridad y defensa nacional y, por consiguiente, una estrategia nacional de seguridad, puesto que se mantenía un nivel de secretismo que no permitió su conocimiento ni su internalización en la población.

Por su parte, durante los años 2001 y 2018 se vivió una fuerte inestabilidad política, jurídica e institucional en el ámbito de la seguridad nacional, lo que no permitió formular adecuadamente una política relacionada con el tema, poniendo en grave riesgo la seguridad del Estado peruano, ya que no era posible asegurar la coherencia y consistencia en la gestión de la política de seguridad y defensa nacional por parte del Estado, lo cual impacta negativamente en este, desencadenando las siguientes situaciones: 1) que no se planifiquen adecuadamente políticas y estrategias para afrontar las amenazas existente contra la seguridad nacional; 2) que no se oriente e impulse la acción de los diversos organismos componentes del sistema de seguridad y defensa nacional, involucrados en el planeamiento estratégico; 3) que no se logre la participación coordinada entre todos los actores involucrados en el planeamiento estratégico, a fin de buscar la eficiencia y mejor empleo de recursos, y 4) que no se disponga de una política de seguridad y defensa nacional que se internalice en la población, dado que no existe un mecanismo que ayude a su difusión y conocimiento por parte de la ciudadanía en general.

A partir de la problemática señalada, y para fines de esta investigación, se revisó el libro de Arteaga y Fojón (2010), quienes señalaron que la política de defensa, a diferencia del resto de políticas que integran la política general de un Estado y que comparten la misma secuencia de objetivos, políticas y estrategias, ha dispuesto de un proceso de planeamiento específico para atender la defensa nacional; además, respecto a otros campos de acción política, una política de defensa constituye la disponibilidad de recursos en tiempo de guerra, ya que los recursos especiales militares deben ser previstos y obtenidos con mucha antelación. Además, se tomó en cuenta el estudio de Zariquey (2013), quien determinó que la estrategia de defensa es aún una tarea pendiente del Estado, ya que no se cuenta con un documento formal que establezca cuál es la estrategia de seguridad y defensa nacional a ser ejecutada, lo que debe permitir al Gobierno adoptar una postura proactiva ante su entorno, generando la capacidad de reacción necesaria para afrontar las contingencias o situaciones menos probables con relativa probabilidad de éxito.

En ese sentido, la presente investigación se enfocó en analizar la situación de institucionalidad de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) en el nivel político y estratégico, durante los años 2001-2018, y definir su impacto en la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional. Como objetivos específicos, se centró en descubrir la existencia de contravenciones legales del marco jurídico relacionado con la seguridad nacional, y evaluar si estas permitieron elaborar una adecuada política de seguridad y defensa nacional; determinar si durante el periodo 2001-2018, las organizaciones existentes del Sedena tenían una estructura orgánica adecuada, que garantizara la coherencia y consistencia en su funcionamiento y, por lo tanto, permitiera una correcta gestión de la Política de Seguridad y Defensa Nacional; determinar si la doctrina de seguridad y defensa nacional vigente permitía una adecuada conducción política del Sedena, facilitando la elaboración de una adecuada política pública de seguridad y defensa nacional y, finalmente, determinar si las que se diseñaron y formularon tuvieron aplicabilidad para garantizar la seguridad nacional.

## SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

La Real Academia Española (2014) indica que la seguridad es una cualidad de seguro, lo que implica estar exento de todo daño o riesgo. Esta cualidad es una de las necesidades más importante de las personas, ya que, de acuerdo con Turienzo (2016), se encuentra en segunda posición en la jerarquía de necesidades propuesta por Maslow, siendo esencial su satisfacción para cubrir otras necesidades. En el ámbito de las naciones, a nivel global, se empezó a utilizar el término *seguridad nacional* a partir de los conflictos generados en la Segunda Guerra Mundial. Al respecto, Ballesteros (2016) indica que la utilización de este término tuvo la finalidad de “incluir aspectos relacionados con la seguridad económica, necesaria para la reconstrucción de países” (p. 57), a fin de evitar el devenir de la industria de aquellos países que participaron activamente en la guerra.

A lo largo del tiempo, la conceptualización de seguridad nacional se ha ido transformando y, actualmente, de acuerdo con Saavedra (2017), la seguridad nacional puede crear las estrategias para enfrentar las amenazas del entorno, permitir estabilidad y desarrollo, alcanzar intereses económicos, entre otros, ya que estos aspectos repercuten directamente en determinada nación; por ello, los líderes políticos se han enfocado en coordinar estrategias y políticas que garanticen la seguridad y defensa nacional, con la finalidad de utilizar estas herramientas para actuar ante la incertidumbre y riesgos que trae consigo la globalización.

## POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Ardila et al. (2018) afirman que la seguridad y la defensa son considerados aspectos primordiales a nivel nacional, debido a las nuevas amenazas generadas a partir de la globalización; por ello, se han desarrollado estrategias que permitan resolver cuestiones en torno a esta problemática. Respecto a la seguridad nacional, de acuerdo con Balta (2019), esta es un servicio público materia de una política de Estado, responsabilidad no solo del Gobierno, sino también de los ciudadanos. Cabe precisar que la seguridad nacional es objeto de una política pública, la cual, de acuerdo con Pérez (2019), es conceptualizada como:

El conjunto de acciones planeadas, ejecutadas y evaluadas por actores públicos y privados que, a partir de la lectura, la sistematización y el análisis de las demandas sociales, estructuran conceptual, operativa y financieramente un conjunto de planes, programas y proyectos, que tienen por finalidad mitigar, y en ocasiones erradicar, los problemas a los que la sociedad les confiere el estatus de problema de interés general. (p. 58)

De acuerdo con la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (2015), “la Política de Seguridad y Defensa Nacio-

nal proporciona lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado para hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad nacional” (p. 105). Cabe precisar que, según el ordenamiento jurídico del Perú, esta es una política nacional, tal como lo establece el Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2018), al resaltar que constituye decisiones políticas fundamentales, las cuales se toman priorizando los objetivos y acciones estratégicas que permitan resolver un problema público de alcance nacional o sectorial en determinado contexto sociopolítico. Por su parte, Peña (2013) resalta que, en las políticas públicas de defensa, intervienen tanto actores institucionales como no institucionales, quienes tienen el deber de trabajar de forma íntegra, articulada y multidimensional, aplicando estrategias y controlando su ejecución, a fin de garantizar la seguridad y defensa nacional del país.

## METODOLOGÍA

La investigación fue de tipo teórica-descriptiva, puesto que, mediante el conocimiento del proceso de formulación de una política pública, una política de seguridad y, en sí, de la doctrina sobre seguridad nacional en el Perú, se obtuvo como estructura de la realidad resultante un producto meramente conceptual. El enfoque de investigación fue de tipo cualitativo; mientras que el diseño fue no experimental. Se utilizó el método hermenéutico, ya que se recogió la información documental de los observables en el mismo lugar de la realidad problemática, con base en el material documental y normativo del que se disponga.

La población estuvo conformada por documentos de todo tipo, como leyes, decretos, resoluciones, diarios, periódicos y otros medios audiovisuales relacionados con las políticas públicas; mientras que la muestra de estudio fueron aquellos documentos relacionados con políticas de seguridad y defensa nacional encontrados en las instalaciones del Ministerio de Defensa (Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional).

Para recolectar la información se empleó la técnica del análisis documental y, como instrumento, se utilizó una relación de documentos por buscar y la ruta de sitios virtuales o reales a ser encontrados. Para el análisis de información, se siguieron tres fases: reducción, que constó de segmentación en unidades, codificación/categorización o agrupamiento; disposición, en la que se precisó presentar y disponer de la información de forma ordenada, y, finalmente, transformación. Cabe destacar que se puso énfasis en el análisis del proceso que se sigue para elaborar una política de seguridad y defensa nacional, en su implementación y articulación con los gobiernos subregionales, su relación o interdependencia con la estrategia nacional de seguridad y cómo se fortalecería la seguridad nacional.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

Al realizar la transcripción del contenido de las diferentes normas legales relacionadas con la seguridad y defensa nacional, e interpretando cada una de ellas con un enfoque hermenéutico, se identificó una serie de elementos que se constituyen en limitaciones que presentan los organismos públicos especializados en seguridad y defensa en el Perú. Para tal efecto, se analizó holísticamente las diferentes decisiones que se tomaron en el nivel político estratégico, las cuales repercutían en institucionalización y sostenibilidad del sistema de defensa.

### Situación institucional en el nivel político estratégico

Las necesidades propias de la seguridad nacional requieren de una institucionalidad organizada, competente y capaz de articular y garantizar una respuesta multidimensional y transversal por parte del Estado, acorde con la más moderna concepción de gestión pública.

### a) Contravenciones legales en el marco jurídico de la seguridad y defensa nacional

La legalidad es una de las condiciones institucionales más importantes para toda organización, de la que no está exento el Sistema de Defensa Nacional peruano, es decir, para asegurar una adecuada gestión del mismo, debe estar acompañada o precedida por una legislación o marco jurídico pertinente, de tal manera, que esta legalidad que se exige, depende de las autoridades, particularmente las que están en el nivel superior de la seguridad nacional, quienes deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

En el nivel político estratégico se ha cometido una serie de contravenciones a la ley o a lo legalmente establecido, encontrando la dación de normas legales que permitían la duplicidad de funciones, en desmedro de un órgano de instancia superior, como es la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), creada como una entidad de carácter autónomo y permanente para asesorar y asistir al Consejo de Defensa, pues se le asignaron las funciones del Ministerio de Defensa (Mindef) a un órgano de tercer nivel organizacional. Lo mismo sucedió con el Decreto Supremo N.º 001-2008-DE, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Mindef, y se estableció la función y atribución de este ministerio para aprobar la Política de Seguridad y Defensa Nacional en el ámbito militar y no militar, duplicando y usurpando funciones que le correspondían única y exclusivamente a un órgano de instancia superior, como era el Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), según la Ley N.º 28478.

Además, se ha incumplido una serie de normas legales en el nivel político-estratégico, donde la conducción política de la seguridad nacional en el nivel superior del Estado está directamente relacionada con el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (Cosedena), que se desenvuelve en un marco de gestión, que deberá estar acompañado o precedido por una legislación adecuada y su fiel cumplimiento; sin embargo, se aprecia durante todo el periodo de estudio una serie de incumplimientos, como los siguientes:

- Se desactivó la Sedena en dos oportunidades, en los años 2003 y 2016, sin respetar la preeminencia de normas y no acatando lo establecido en el D. L. N.º 743, *Ley del Sistema de Defensa Nacional*, y en el D. L. N.º 1129.
- Se derogaron extemporáneamente normas que han sido modificadas, como el D. L. N.º 743, mediante la Ley N.º 28478, *Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (Sisedena)*, después de dos años de la desactivación del Sedena como órgano autónomo. Sobre la normativa anacrónica a los fines actuales de la seguridad, diremos que en todo este periodo de estudio se dieron una serie de normas que iban en contra del nuevo escenario de la seguridad y que, en vez de promover el fortalecimiento institucional del Sistema de Defensa, más bien lo debilitaba. dentro de ello podemos manifestar lo siguiente:
  - Se emitió, y dio con el D. S. N.º 001-B-2004, la Política de Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, bajo un enfoque predominantemente militar, que tuvo una vigencia de 13 años (del 2004 al 2017) y que, durante este tiempo, nunca se articuló ni implementó, tal como lo reconoció oficialmente el Estado en el D. S. N.º 012-2017-DE.
  - En plena vigencia de la Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional, se emitió el D. S. N.º 027-2007-PCM, dentro de una serie de políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, como la Política Nacional N.º 12, Seguridad y Defensa Nacional, sin aprobación del Cosena, ocasionando una serie de confusiones conceptuales y doctrinales que atentaban contra la institucionalidad del Sisedena.

### **b) Estructura organizacional disfuncional**

Constitucionalmente, el Estado debe garantizar la seguridad de la nación, mediante el Sistema de Defensa Nacional; por lo cual, la dirección, preparación y el ejercicio de la defensa nacional lo desarrolla a través de un sistema funcional, denominado Sidena. A la cabeza del sistema se encuentra el Cosedena, dirigido por el presidente de la República, como un órgano de nivel superior del Estado, cuya eficacia y eficiencia pasa por tener una organización dotada de estructura, las potestades adecuadas y la capacidad decisional necesaria. Sin embargo, desde el punto de vista organizacional, se encontraron cambios institucionales desacertados, los cuales han demostrado la limitada estructura orgánica y una deficiente conducción política del Sistema de Defensa Nacional.

En primer lugar, se observó que, desde el 2001, se han producido avances y retrocesos respecto a cuestiones de seguridad y defensa nacional, como la desactivación del Sedena, encargando sus funciones al Digepe, con el agravante de que se duplicaron funciones y se actuó al margen de la aprobación del Codena, según el artículo 18, numeral f) del D. L. N.º 743. Posteriormente, se dieron sucesivas normas legales en el sector defensa, confirmando la irregular decisión indicada, llegando incluso a duplicar y usurpar funciones, que eran de única y exclusiva competencia del Codena, ya que mediante D. S. N.º 001-2008-DE, se le encarga al Mindef, como función y atribución de este, aprobar la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Luego, en el 2012, con la finalidad de crear un Sistema de Defensa Nacional con un enfoque multidimensional, se emite el D. L. N.º 1129; además, se creó la Sedena, mediante el D. L. N.º 1131. No obstante, como acto de retroceso, en el 2016 se desactiva nuevamente el Sedena mediante el D. S. N.º 061-2016-PCM, al margen de la aprobación del Cosedena y, de nuevo al margen de la aprobación del Cosedena, según el artículo 7 del D. L. N.º 1129, se encarga nuevamente al Mindef asumir las funciones de esta secretaría, donde después de idas y vueltas respecto a definir qué órgano asumiría puntualmente estas funciones, se decidió, mediante la R. M. N.º 813-2018-DE/SG, que fuese la Unidad Funcional de Gestión del Sidena, la cual viene funcionando de manera provisional en tanto modifiquen los documentos de gestión del Mindef, ya que sigue la normatividad vigente respecto a las funciones y organización del Mindef en materia de seguridad y defensa nacional.

En relación con la limitada estructura orgánica de los tres sistemas creados dentro del periodo de estudio, los dos primeros tenían una estructura limitada, descontextualizada del nuevo escenario de seguridad, puesto que no poseían el enfoque multidimensional demandado ni una estructura que garantice respuestas efectivas del Estado, de carácter multisectorial, para enfrentar las nuevas amenazas. Además, sobre el vigente Sistema de Defensa Nacional, creado mediante el D. L. N.º 1129, el enfoque multidimensional se tornó deficiente, esto a partir de la desactivación del Sedena y el encargo de funciones a un órgano de dudosa legalidad dentro del Mindef, como la Ufgsidena.

Finalmente, respecto a la conducción política del sistema, la cual se ha vuelto deficiente, se puede resaltar que la responsabilidad de este problema recae sobre el Codena, estancia máxima de decisión política del Sidena, el cual permitió los cambios estructurales señalados durante el 2003 y 2016 sin su aprobación, lo que indica que el sistema devino en deficiente, al no asumir o hacer cumplir a cabalidad sus prerrogativas, siendo estas importantes para garantizar la seguridad de la nación.

### c) Doctrina de seguridad y defensa nacional obsoleta

En el Perú, el Sistema de Defensa Nacional no solo se sustenta mediante la organización y funciones que rigen por ley, sino también por la doctrina de defensa nacional; por ello, es necesario un instrumento orientador del sistema, es decir, la formulación de una política de seguridad y defensa nacional. En esta investigación, se evidenció que se dispone de tal doctrina, pero es obsoleta, ya que se ha quedado estancada desde la época de la Guerra Fría, bajo un enfoque unilateral y militar, puesto que, luego de la doctrina de defensa nacional publicada en el 2000, no se ha conocido ningún otro texto en esta materia. Asimismo, se observó que existe desconocimiento acerca del nuevo escenario de la seguridad; esto a partir de la perduración de la vigencia de la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional, emitida mediante el D. S. N.º 001-B-2004, la cual, desde su formulación, al ser considerado su contenido bajo la clasificación de secreto, estuvo impedida de efectuar una implementación articulada en forma sectorial y territorial; no obstante, se mantuvo vigente por 13 años, hasta que se emitió el D. S. N.º 012-2017-DE, que aprobó la nueva Política de Seguridad y Defensa Nacional; sin embargo, esta última política tuvo un esquema metodológico que no forma parte de la doctrina.

Respecto a la ausencia de un lenguaje común, se encontró que se dan diversas denominaciones a la Política de Seguridad y Defensa Nacional (Política Integral de Defensa Nacional, Política de Defensa Nacional, entre otros). Este mismo problema se evidenció en las denominaciones del Sistema de Defensa Nacional (Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, Sistema de Defensa Nacional, entre otros). Aunque actualmente, a partir de la dación de la última política, se establece una nueva denominación, pero este cambio constante y las alteraciones estructurales, resultaron perjudiciales para lograr la actualización permanente de la doctrina. Cabe destacar que la desactivación del Sedena, ente natural y encargado de la actualización de la doctrina de seguridad y defensa nacional, obstaculizó el establecimiento de esta doctrina.

### d) Inaplicabilidad de la Política de Seguridad y Defensa Nacional

En el periodo de estudio de esta investigación (2001-2018), la Política de Seguridad y Defensa Nacional ha sido inaplicable, debido a su falta de coherencia con el nuevo escenario de la seguridad, ello a partir de la falta de articulación con los Gobiernos subnacionales. La incoherencia quedó en evidencia al observar que la Política del Estado para la Defensa y la Seguridad Nacional, dada mediante el D. S. N.º 001-B-2004, tenía objetivos predominantemente militares; mientras que, la nueva Política de Seguridad del 2017, también estuvo dentro del enfoque tradicional militar de seguridad.

En cuanto a la falta de articulación de los Gobiernos subnacionales, esto se demostró con la afirmación del Estado, mediante el D. S. N.º 012-2017-DE, en el que se aprobó la nueva Política de Seguridad y Defensa Nacional, donde se señaló que la política del 2004, dada su clasificación de secreta, no pudo ser implementada de forma integral, articulada y coordinada de forma territorial y sectorial. Sin embargo, respecto a la política dada en el 2017, esta tampoco ha podido ser articulada e implementada, ya que, de acuerdo con el Ceplan (2018), esta se debe implementar mediante un Plan Estratégico Multisectorial (PEM) y con base en la guía de políticas nacionales. Esta implementación se debe realizar a través de los planes de Sinaplan, el cual, hasta la fecha de esta investigación, no ha sido formulado. Respecto a la no identificación como política pública, de acuerdo con el ordenamiento jurídico peruano, recién a partir de la nueva Política de Seguridad y Defensa Nacional, publicada en el 2018, se resaltó que esta sería una política nacional multisectorial.

Finalmente, en cuanto a las peculiaridades de la política señalada, durante el periodo de estudio (2001-2018), se han mantenido los diferentes sistemas de defensa, así como respetado la especificidad de una política de seguri-

dad y defensa nacional, es decir, han sido elaborados bajo un esquema propio, sin soporte doctrinario, pero aprobado por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional; sin embargo, con la publicación de una *Guía de políticas nacionales* por parte del Ceplan (2018), se viene imponiendo, ante la ausencia justamente de una doctrina, un esquema metodológico donde se desconoce su especificidad, lo cual alteraría su diseño y formulación, verbigracia; además, no se reconocería como parte de su implementación lo establecido en el D. S. N.º 037-2013-PCM (Reglamento del D. L. N.º 1129), donde indica en el artículo 24 los siguientes instrumentos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional: estrategia, directiva para el planeamiento estratégico integral y directivas específicas de la seguridad y defensa nacional.

Todos estos documentos, como parte de la especificidad de la política en mención, pretendieron complementar la aplicación e implementación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional; sin embargo, esto no es reconocido por la *Guía de políticas nacionales* (Ceplan, 2018), ya que en esta se ha establecido que todas las políticas nacionales se deben implementar solo a través de los planes de Sinaplan, esto es, los PEM, PESEM, PEI y POI.

## DISCUSIÓN

Luego de haber expuesto los resultados encontrados, se llevó a cabo la discusión acerca de estos, de acuerdo con las siguientes dimensiones: contravenciones legales del marco jurídico de la seguridad y defensa nacional, como atentado a la legalidad, a partir de la duplicidad de funciones, incumplimiento de normas y la normativa anacrónica a los fines actuales de la seguridad nacional; disfuncionalidad de la estructura organizacional del sistema, a través de desacertados cambios institucionales, limitada estructura organizacional y deficiente conducción política del sistema; obsolescencia de la doctrina de seguridad y defensa nacional, a través de la incoherencia con el enfoque multidimensional y la ausencia de un lenguaje común; inaplicabilidad de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, debido a la incoherencia con el nuevo escenario de seguridad, la falta de articulación con los Gobiernos subnacionales, la no identificación como política pública y las peculiaridades de una política de seguridad y defensa nacional. Cabe precisar que, si bien se señalan cuatro líneas clave, cada uno de estos aspectos está relacionado y en proceso de ida y vuelta en el sostenimiento de la institucionalidad del Siden y, por ende, permiten garantizar una adecuada formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

### a) Contravenciones legales del marco jurídico de la seguridad y defensa nacional

Bucur (2013) señala que la legalidad es una de las condiciones institucionales más importantes para toda organización, tema del cual no está exento el Sistema de Defensa Nacional peruano; por ello, las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. No obstante, se ha apreciado que, en el ámbito de la legalidad, durante el 2001-2018, el marco legal de la seguridad nacional ha tenido una serie de contravenciones, lo que ha afectado la institucionalidad del Siden.

Cabe destacar que la seguridad nacional constituye un fin superior; por lo tanto, es una de las máximas prioridades del nivel político-estratégico para preservar la institucionalidad del sistema. Consciente de esto, el Estado peruano, constitucionalmente, ha establecido que garantiza la seguridad de la nación, mediante el Sistema de Defensa Nacional, cuya organización y funciones están regidas por ley, siendo órgano superior el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, presidido por el presidente de la República. En este sentido, Bernales (1998) indica que la defensa nacional es, en esencia, una política de Estado, por lo cual, es un tema político que implica decisiones de alto nivel, ya que requiere de leyes institucionales y procedimientos, así como de organismos constituidos legalmente para hacerlo viable.

Sin embargo, a pesar de la importancia del respeto al marco legal de seguridad y defensa nacional, durante el periodo 2001-2018 se ha encontrado una serie de contravenciones legales que generaron distorsiones y confusiones a nivel normativo, lo que debilitó la institucionalidad del sistema y, consecuentemente, provocó el detrimento de su funcionamiento, el cual debería ser coherente y consistente para poder enfrentar eficazmente el nuevo escenario de seguridad, caracterizado por su complejidad e incertidumbre, a partir del surgimientos de nuevas amenazas.

#### **b) Estructura organizacional disfuncional**

Durante el periodo de estudio (2001-2018) se observó que, desde el punto de vista organizacional, se cometieron cambios institucionales erróneos, lo que provocó una limitada estructura orgánica y deficiente conducción política del Sistema de Defensa Nacional, lo que impidió que el sistema funcione como tal, es decir, como un sistema cibernético que viabilice la política de seguridad y defensa de la nación, para que esta se articule e implemente, transversal y verticalmente, de manera intergubernamental. En este sentido, Delamer (2005) indica que este sistema debe “comparar los resultados logrados con los datos que le dieron origen, ajustando o modificando el comportamiento futuro del sistema” (p. 37), a fin de que este se adapte a las variaciones del entorno, es decir, el Sidená debe actuar decisivamente, utilizando mecanismos especulativos, cibernéticos, integrados e interdependientes, acorde con las necesidades de la seguridad nacional, ya que este es un interés de carácter nacional.

#### **c) Doctrina de seguridad y defensa nacional obsoleta**

De acuerdo con lo observado, durante el periodo de estudio (2001-2018) se determinó que existe una doctrina de seguridad y defensa nacional, pero obsoleta, reflejando el desconocimiento del nuevo escenario de seguridad (enfoque multidimensional) y la ausencia de lenguaje común. Respecto al primer problema señalado, se observó que la ausencia de una doctrina actualizada ha impedido la conducción política adecuada del Sidená, cuya actuación debería ser coherente y consistente, con la finalidad de cumplir con los objetivos y metas, lo que permitirá que realice sus funciones primordiales, tales como planeamiento, organización, dirección y control. En este sentido, Yovera (2014) señala que una doctrina de seguridad y defensa nacional, legamente constituida, permite guiar el planeamiento en esta materia a nivel multidimensional, ajustándose a la realidad nacional y las cuestiones de cada uno de los sectores de la sociedad. Por lo cual, una doctrina de seguridad y defensa nacional servirá de orientación y soporte de las actividades del Sidená, viabilizando la Política de Seguridad y Defensa Nacional de forma coordinada, sostenida e integral a toda amenaza que se presente en la seguridad nacional.

#### **d) Inaplicabilidad de la Política de Seguridad y Defensa Nacional**

La protección de los intereses nacionales de seguridad constituye una responsabilidad primordial del Gobierno, el cual debe salvaguardarse eficientemente, por lo tanto, si se amerita el caso, debe tomarse en cuenta el instrumento militar, ya que este interés constituye uno de los fines a alcanzar de la Política de Seguridad y Defensa Nacional. Al respecto, Robles (2006) resalta la trascendencia e importancia de dicha política, ya que esta:

Debe precisar la respuesta estatal, en forma coordinada e integral, frente a cada tipo de amenaza a la seguridad. Posteriormente y como parte integrante de esa política, se establece la política de defensa, teniendo como premisa el carácter de política pública y nunca el de coroto cerrado de determinado sector del Estado. (p. 165)

Cabe destacar que la aprobación de la nueva Política de Seguridad de Defensa Nacional, mediante el D. S. N.º 012-2017-DE publicado en el *Diario Oficial El Peruano* (2017), reconoció que la política en esta materia, emitida en el 2004, no fue implementada de manera integral, articulada y coordinada; sin embargo, esta última aprobada



tampoco ha cumplido con estos objetivos, puesto que debe implementarse mediante los planes del Sinaplan, tal como lo señala el Ceplan (2018), siguiendo los lineamientos establecidos en la *Guía de políticas nacionales*.

## CONCLUSIONES

Durante el periodo 2001-2018, se encontró debilidad institucional –a nivel superior– respecto a la seguridad y defensa nacional del Perú, lo que ha impedido diseñar, articular e implementar una adecuada política de seguridad y defensa nacional. A su vez, la legalidad es una condición institucional fundamental en el Siden; sin embargo, durante el periodo de estudio (2001-2018), se cometieron graves contravenciones del marco legal (corpus juris) de la seguridad y defensa nacional, lo que ha generado confusiones conceptuales y doctrinales, que han perjudicado la institucionalidad del sistema.

Por otro lado, se determinó que, en el Perú, durante el periodo de estudio (2001-2018), solo existió oficialmente una doctrina de seguridad y defensa nacional que data del 2000, por lo cual, se concluyó que la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional quedó congelada, deviniendo en obsoleta, ya que la doctrina indicada estuvo constituida por un enfoque eminentemente militar, no acorde con el nuevo escenario de seguridad post Guerra Fría, es decir, de enfoque multidimensional y multisectorial.

Finalmente, en el periodo 2001-2018, se establecieron dos políticas de seguridad y defensa nacional –en el 2004 y 2017, respectivamente–; sin embargo, estas no se implementaron ni de forma intersectorial o intergubernamental. No obstante, de acuerdo con lo establecido por el Ceplan, se estableció que las políticas de seguridad y defensa nacional deben lograr lo siguiente: ser públicas; multisectoriales, por lo que tienen temporalidad; multidimensionales, por lo que deben ser actualizadas, y mantener ciertas particularidades, dada su alta complejidad y connotación.

## RECOMENDACIONES

En primer lugar, se recomienda que el Cosedena defina, consolide, empodere y difunda el soporte legal de la seguridad nacional, debiendo evaluarse periódicamente, y evitar que instancias de menor nivel o jerarquía atenten contra la legalidad de este marco jurídico. Del mismo modo, el Cosedena debe adoptar, inmediatamente, una serie de medidas enfocadas en fortalecer y empoderar su estructura orgánica, con la delimitación competencial de sus órganos, a fin de garantizar la eficacia y eficiencia del sistema.

El Mindef, a través de la Dirección General de Educación y Doctrina (Digidoc), deberá conformar una comisión multisectorial y elaborar la doctrina de seguridad y defensa nacional, en el nivel político y estratégico, ya que esta será la guía orientadora del quehacer del Siden, poniendo énfasis en lo siguiente: redefinición del concepto de seguridad y defensa nacional bajo el enfoque multidimensional; definición del concepto amenaza, nueva amenaza, riesgo, preocupación, desafíos y vulnerabilidad; definir el concepto de intereses nacionales, interés nacional de seguridad y su categorización; redefinir las actividades desarrolladas en el planeamiento de la seguridad y defensa nacional, a nivel político estratégico.

Finalmente, se recomienda que el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional se reúna para acordar lo siguiente: actualización de la novena política de Estado del Acuerdo Nacional, respecto a seguridad nacional, bajo el enfoque multidimensional; definir un esquema metodológico para la elaboración de la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por el Ceplan; elaborar documentación que respete los efectos de la implementación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, constituido mediante las siguientes

herramientas: estrategia de seguridad nacional, directiva de seguridad y defensa nacional, directiva para el planeamiento estratégico integral, y directivas específicas de la seguridad y defensa nacional.

## REFERENCIAS

- Ardila, C., Jiménez, J. y Acosta, H. (2018). Una aproximación a la Política de Seguridad y Defensa desde la cultura de seguridad y defensa nacionales. En G. Eljach, J. Escobar, L. Muñoz, y G. Niño (comp.), *Políticas públicas y gestión pública en Colombia: estudios de caso* (pp. 134-149). CAEL.
- Arteaga, F. y Fojón, E. (2010). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Repografía Doppel.
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Ministerio de Defensa.
- Balta, M. (2019). *Fortalezcamos nuestro sistema de defensa nacional con la política de seguridad y defensa nacional*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. <https://cecep-mil.pe/2019/09/04/fortalezcamos-nuestro-sistema-de-defensa-nacional-con-la-politica-de-seguridad-y-defensa-nacional/>
- Bernales, E. (1999). *La Constitución de 1993/Análisis Comparado*. RAO Jurídica S.R.L.
- Bucur, H. (2013). Introducción. En Bucur, H., Fluir, P. y Tagarev, T. (eds.), *Gestión de la Defensa: Una Introducción*. Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.
- Ceplan. (2018). *Guía de Políticas Nacionales/Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 00057-2018/CEPLAN/PCD*. <https://www.ceplan-gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>
- Delamer, S. (2005). *Estrategia*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Diario Oficial El Peruano (2017, 22 de diciembre). *Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional/Decreto Supremo N.º 012-2017-DE*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defen-decreto-supremo-n-012-2017-de-1600032-1/>
- Diario Oficial El Peruano (2018, 20 de marzo). *Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-reglamento-que-regula-las-politicas-nacionales-decreto-supremo-n-029-2018-pcm-1628015-1/>
- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad*. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Peña, J. (2013). Políticas Públicas de Defensa. En Jordán, D. (coord.). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional* (pp. 241-264). Plaza y Valdés.
- Pérez, L. (2019). Desarrollo, derechos y políticas públicas. En Pérez, L., Uprimny, R. y Rodríguez, C. (eds.), *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* (pp. 53-96). Serie Investigación IDEP.
- Real Academia Española (2014). Seguridad. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/seguridad?m=form>
- Robles, J. (2006). Determinación de la Política de Seguridad. En H. Mondragón, (ed.), *Democracia y FF. AA., operaciones conjuntas: civiles y militares en la Política de Defensa* (pp. 165-409). Editorial Sevilla.

Saavedra, D. (2017, 14 de agosto). *La seguridad nacional*. Aucal Business School. <https://www.iniseg.es/blog/seguridad/la-seguridad-nacional/>

Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional. (2015). *Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional*. Sedena.

Turienzo, R. (2016). *El pequeño libro de la motivación*. Alienta Editorial.

Yovera, J. (2014). *La Política de Seguridad Nacional y su relación con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú al 2021* [tesis de maestría, Centro de Altos Estudios Nacionales, Lima].

Zariquey, F. (2013). Determinación de la estrategia de defensa. *Pensamiento Conjunto*, 1(2), 94-99.

# Participación de las Fuerzas Armadas en el sistema de gestión del riesgo de desastres

## Participation of the armed forces in the disaster management system

**Wolfgang Grozo Costa<sup>1</sup>**

correo: wolfganggrozocosta2021@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3101-6470>

PP. 76 - 87

Recibido 08/09/2020 Aceptado 09/10/2020 Publicado 17/10/2020

### Resumen

Esta investigación tuvo como objetivo determinar si la participación de las Fuerzas Armadas ha contribuido en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd). La investigación fue de tipo correlacional-aplicativo y el diseño fue no experimental. La población estuvo constituida por personal militar de las Fuerzas Armadas, que ha participado en el fenómeno de El Niño y en capacitaciones conjuntas, conformado por un total de 111 personas; mientras que, para la selección de la muestra, se utilizó el tipo de muestreo no probabilístico sobre un total de 86 personas. Las técnicas de recolección de datos fueron el análisis documental y la encuesta; mientras que el instrumento utilizado fue el cuestionario, el cual obtuvo un valor positivo de 0.9187, respecto al coeficiente de Alfa de Cronbach, lo que comprobó su alta confiabilidad. Para el estudio de validez, se recurrió al juicio de expertos, quienes coincidieron que el instrumento en cuestión tiene un constructo que permite medir adecuadamente las variables objeto de estudio. Para el análisis de resultados se empleó la estadística descriptiva y para contrastar la hipótesis se utilizó la técnica del chi-cuadrado. Al aplicar esta prueba, se obtuvo un valor de 35,668 ( $X^2 = 9,488$ ), por lo que, con un nivel de significación del 5 %, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis alternativa. Sobre la base de ello, se concluyó que la participación de las Fuerzas Armadas ha contribuido significativamente en el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres.

<sup>1</sup> Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica, CAEN

**PALABRAS CLAVE:** GESTIÓN DE RIESGO, FUERZAS ARMADAS, SISTEMA DE GESTIÓN, RIESGO DE DESASTRES, DESASTRES NATURALES.

## Abstract

This research aimed to determine whether the participation of the Armed Forces has contributed to the National Disaster Management System (Sinagerd). The research was correlational-applicative and the design was non-experimental. The population was made up of military personnel from the Armed Forces, who have participated in the El Niño phenomenon and in joint training, and comprised a total of 111 people; while, for the selection of the sample, the non-probabilistic type of sampling was used on a total of 86 people. The data collection techniques were documentary analysis and the survey; while the instrument used was the questionnaire, which obtained a positive value of 0.9187, with respect to Cronbach's Alpha coefficient, which proved its high reliability. For the validity study, experts' judgment was used, and they agreed that the instrument in question has a construct that allows measuring adequately the variables under study. For the analysis of results, descriptive statistics were used and to contrast the hypothesis, the chi-square technique was used. When applying this test, a value of 35,668 ( $X^2 = 9,488$ ) was obtained, so, with a significance level of 5%, the null hypothesis was rejected and the alternative hypothesis was accepted. Based on this, it was concluded that the participation of the Armed Forces has contributed significantly to the Disaster Risk Management System.

**KEYWORDS:** RISK MANAGEMENT, ARMED FORCES, MANAGEMENT SYSTEM, DISASTER RISK, NATURAL DISASTERS

## Introducción

Los desastres son eventos de carácter calamitoso que han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad. En las últimas décadas, se ha otorgado mayor importancia a su estudio, debido a los efectos del calentamiento global, entre otros, lo que ha propiciado una mayor cantidad de eventos naturales que impactan negativamente en el desarrollo de cualquier país.

El Perú no se encuentra exento de estos eventos, ya que en las últimas décadas se han presentado una mayor cantidad de catástrofes, lo que ha provocado la pérdida de vidas humanas y dificultades de subsistencia, debido a que los desastres naturales tienen efectos severos, siendo la población de clase baja la más afectada, además de tener menos opciones de recuperación. En ese sentido, los países deben estar preparados para afrontar eventos naturales, como terremotos, tsunamis, inundaciones, fenómenos como el de El Niño o La Niña, a fin de salvaguardar la vida de la población.

Cabe resaltar que el fenómeno de El Niño de 1997-1998 ha sido uno de los eventos más aciagos ocurridos en el Perú, ya que se desarrolló rápidamente y produjo aumentos de temperatura mayores a otros registrados (entre 2 a 5 °C por encima de lo normal). Este fenómeno afectó principalmente a la región Lambayeque, generando daños en infraestructura a nivel departamental, pues se perdieron 6,837 hectáreas y un total de 17,312 hectáreas fueron afectadas, siendo la provincia de Ferreñafe la más afectada por este evento; en energía, puesto que

el desborde de los ríos produjo el colapso de torres de alta tensión; en salud, debido al colapso en los centros de salud de esta región; daños en el sistema de agua y desagüe, y daños en la infraestructura vial, especialmente las vías que cruzan la Panamericana Norte.

En vista de esta problemática, la Presidencia del Consejo de Ministros (2014) elaboró una Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (GRD), la cual fue definida como un conjunto de orientaciones direccionadas a impedir o reducir los riesgos de desastres en el Perú, con la finalidad de evitar que se generen eventos en este sentido y llevar a cabo un sistema de preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción eficaz ante situaciones de desastres; asimismo, esta política se enfoca en aminorar los efectos adversos que produzcan los desastres sobre la economía, el medio y los habitantes. En este marco surge una gran cantidad de cuestiones relacionadas con las funciones, actividades y rol de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, dentro del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, en relación con los eventos que se produjeron en el Perú en la segunda mitad del siglo XX y en las dos primeras décadas del siglo XXI.

Es importante destacar que, para afrontar el fenómeno de El Niño y reducir la vulnerabilidad del país ante eventos naturales, entre el 2015 y 2016, se han invertido cifras históricas, ascendiendo el presupuesto a S/ 3,097 millones, de los que solo se ejecutaron S/ 2,414 millones para prevenir y mejorar la capacidad de respuesta ante el fenómeno en el norte del país. Frente a esta inversión, la llegada de El Niño permitió observar las deficiencias y la poca capacidad de reacción por parte de las autoridades, evidenciando que las políticas de Estado establecidas son limitadas, respecto a la gestión y prevención del riesgo de desastres; esto a partir de que el fenómeno de El Niño afectó gravemente a la población, provocando que 874 distritos fueran declarados en emergencia; además, se contabilizaron 113 fallecidos, 17 desaparecidos, 397 heridos; 184 mil damnificados y alrededor de un millón de afectados, así como 21 mil viviendas colapsadas y 20 mil en estado inhabitable; establecimientos de salud afectados, colapsados e inutilizables; puentes y vías afectados y colapsados; hectáreas de cultivos afectadas o perdidas; entre otros.

En definitiva, estos eventos se encuentran identificados en la Constitución Política del Perú, la cual establece lo siguiente:

Artículo 163.- El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016, p. 133)

En consecuencia, el Estado, a través de las Fuerzas Armadas, debe establecer en sus funciones el planificar, coordinar y supervisar las acciones realizadas por las instituciones armadas en el área de defensa civil, las cuales deben estar orientadas a contrarrestar los daños generados por los desastres naturales que requieran la participación integrada de los actores sociales.

Consecuentemente, a partir de la problemática señalada, el objetivo de esta investigación fue determinar si la participación de las Fuerzas Armadas ha contribuido en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Sinagerd), así como determinar si el sistema indicado ha fortalecido la capacidad del personal militar para la evacuación y rescate. Además, se busca conocer si la participación de las Fuerzas Armadas, con personal médico, ha favorecido el salvamento de vidas de damnificados y, finalmente, determinar si la participación de las Fuerzas Armadas, con el equipamiento e ingeniería, ha contribuido en el proceso de reconstrucción física posdesastres.

Se tomó en cuenta la investigación de Díaz (2013), quien analizó la gestión de riesgo del componente de coordinación en el Sistema Nacional de Defensa Civil (Sinadeci), concluyendo que observó falta de cultura organizacional, debido al exceso de burocracia; además, la falta de normas, métodos y procedimientos ocasiona deficiencias de coordinación respecto a la gestión de riesgos. Asimismo, se revisó el estudio de Machuca (2014), quien tuvo como objetivo principal calcular los daños económicos potenciales en el sector vivienda, producto de las inundaciones causadas por El Niño durante 1993 y 2012, en regiones localizadas al norte del país, concluyendo que los daños fueron cuantiosos, ascendiendo a casi 837 millones de soles. En el marco internacional, se revisó el estudio de Ugarte y Salgado (2014), quienes afirmaron que los desastres socionaturales que se producen en determinado territorio dejan diversas vulnerabilidades y riesgos en la población afectada, por ello, se debe manejar eficazmente, a nivel público y político, la percepción de riesgo en la población. Finalmente, el estudio de Palacios (2017) se enfocó en analizar los riesgos naturales y antrópicos a los que se encuentran expuestas las unidades educativas del Barrio Comité del Pueblo en Ecuador, encontrando que la gestión de riesgos en la comunidad educativa tiene un déficit demasiado alto, respecto a temas de prevención y mitigación de riesgos relacionados con eventos naturales, así como en temas de respuesta y reacción.

## GESTIÓN DEL RIESGO

En los últimos años, se ha evidenciado una gran cantidad de desastres, los cuales se caracterizan por ser de mayor severidad, ello como consecuencia de la acción humana y el uso indiscriminado de recursos, así como la industrialización, entre otros factores que han influenciado negativamente en el ambiente, produciendo el calentamiento global y el cambio climático, desencadenando riesgos para la población en general. Sandoval (2020) afirma que los desastres socionaturales, actualmente, son uno de los principales problemas a los que se enfrenta un país, ya que la aparición eventual y sorpresiva de estos impide el desarrollo, al impactar negativamente en la estabilidad de una nación, puesto que no solo produce la pérdida de vidas humanas, sino también pérdidas económicas. Zapa et al. (2017) indican que los riesgos de eventos naturales deben prevenirse y mitigarse, a fin de evitar situaciones de vulnerabilidad social, económica, física y ambiental para la sociedad. Entonces, depende del análisis de riesgo transformar las situaciones de vulnerabilidad, a fin de aminorar los daños que puedan producirse por los desastres naturales. Según Ávila et al. (2016), debido a que los riesgos naturales afectan directamente a la población, estos requieren de una intervención pública; es decir, de decisiones, acciones y políticas públicas que se enfoquen en reducir o hacer frente al impacto de los eventos naturales, lo cual requiere de inversión y acciones relacionadas con la prevención y recuperación.

En este sentido, Calderón y Frey (2017) señalan que la gestión de desastres está constituida por los procesos, estrategias y proyectos enfocados en la identificación del riesgo, la reducción de este y la capacidad de respuesta ante un eventual desastre natural. Para que la gestión sea efectiva, es necesario que se desarrolle “bajo una estructura organizativa, unos instrumentos de planificación, unos sistemas de información y unos mecanismos de financiación” (p. 241). Espinosa et al. (2017) indican que la gestión de riesgos incluye los siguientes aspectos: ordenamiento del territorio; análisis de la historia del territorio; implementación de programas educativos y culturales respecto a los eventos naturales identificados en un área determinada, a fin de mitigarlos y prevenirlos, y responsabilidad de la toma de decisiones. Cumplir con estos objetivos de gestión permitirá generar mayor bienestar y reconocimiento social. Finalmente, Ferreira et al. (2016) afirman que la gestión de riesgos es un proceso social en el que deben participar de forma íntegra y organizativa el Estado, las instituciones y la comunidad en general, a fin de planificar acciones de prevención y respuesta ante la aparición de eventos naturales, y que estas sean evaluadas para mejorar la capacidad de respuesta de la sociedad.

## FUERZAS ARMADAS Y LA GESTIÓN DE RIESGO COLECTIVO

Cardona et al. (2003) señalan que el riesgo colectivo, también denominado riesgo público, es el peligro existente, en algún grado, para todos los integrantes de una comunidad. Este riesgo, al ser identificado, conlleva a la aplicación de estrategias y políticas públicas para su reducción, lo que implica el compromiso de instituciones públicas y privadas, así como de la comunidad. Una de las instituciones que participa activamente en la prevención y resolución de las emergencias producidas a causa de los desastres naturales son las Fuerzas Armadas. Al respecto, Salvago (2019) afirma que las Fuerzas Armadas no solo tienen la función de realizar acciones externas del Estado, sino también deben actuar internamente, con el objetivo de generar bienestar en la población y cubrir la necesidad de seguridad. Por su parte, Yépez (2017) indica lo siguiente:

Las FF. AA. se constituyen en el brazo ejecutor de las políticas de seguridad y defensa que el Estado planifica. Por tanto, el empleo de las FF. AA. es el empleo mismo de los recursos del Estado para prever, enfrentar, remediar o paliar las amenazas y los riesgos que influyen en la Nación. (p. 75)

A su vez, Gómez (2018) señala que las Fuerzas Armadas son un apoyo importante para cubrir las necesidades de la población, en especial respecto al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, puesto que la distribución del personal en el territorio nacional, para atender emergencias de desastres naturales, así como su organización efectiva, son características ideales que constituyen a estas fuerzas de la nación, indispensables para hacer frente a los eventos naturales, los cuales representan riesgos para su estabilidad y desarrollo. Por su parte, Mindiola y Toulkeridis (2019) señalan, respecto a las Fuerzas Armadas, lo siguiente:

Uno de los pilares fundamentales en que se sustenta la seguridad y defensa de una nación, lo constituye sin lugar a dudas la capacitación y sensibilización que poseen los integrantes de las Fuerzas Armadas en la atención a la población y la seguridad ciudadana. (p. 58)

Entonces, las Fuerzas Armadas deben contar con la capacitación y el equipamiento necesario para prevenir y contrarrestar los efectos de los desastres naturales, con la finalidad de garantizar el bienestar de la población y cumplir con el objetivo de mantener la seguridad ciudadana. En ese sentido, Soto y Del Castillo (2019) manifiestan que las Fuerzas Armadas deben implementar acciones estratégicas que puedan ser ejecutadas en el presente, pero también que sean aplicables ante futuros eventos naturales; es decir, sus acciones deben tener la capacidad de adaptarse a los cambios, ya que los acontecimientos resultantes a partir del cambio climático crean un ambiente de riesgos constantes, que pueden afectar gravemente a la sociedad, impidiendo el desarrollo nacional.

## METODOLOGÍA

La investigación fue de tipo correlacional-aplicativo, ya que tuvo como finalidad conocer la relación o grado de asociación existente entre las variables de estudio Participación de las Fuerzas Armadas y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con un enfoque cuantitativo y un diseño de investigación no experimental, puesto que se observó el fenómeno en cuestión en su entorno natural.

La población estuvo constituida por el personal militar de las Fuerzas Armadas que han participado en el fenómeno de El Niño en la costa peruana, y que han participado en capacitaciones conjuntas, lo que hace un



total de 111 personas. Para la selección de la muestra, se utilizó el tipo de muestreo probabilístico, obteniéndose un total de 86 personas.

Las técnicas de recolección de datos fueron el análisis documental, puesto que se seleccionó la información respecto a la gestión del riesgo de desastres; y la encuesta, con la finalidad de obtener información respecto a las experiencias obtenidas por los militares al participar en situaciones de desastres naturales. Los instrumentos de acopio de información fueron fichas de interpretación de carácter hermética y el cuestionario, el cual fue aplicado al personal militar que participó en el fenómeno de El Niño costero en sus distintos grados.

Para comprobar la validez y confiabilidad de los instrumentos utilizados, se aplicó el cuestionario a una muestra piloto (30 personas), obteniéndose un valor positivo de 0.9187 respecto al coeficiente de confiabilidad Alfa de Cronbach. Cabe precisar que, para contrastar la hipótesis, se aplicó la técnica estadística chi-cuadrado, con la finalidad de demostrar la relación entre las variables de análisis.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

**Tabla 1.**  
*Participación de las Fuerzas Armadas*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Muy en desacuerdo	6	7.0	7.0	7.0
	En desacuerdo	7	8.1	8.1	15.1
	Indefinido	13	15.1	15.1	30.2
	De acuerdo	28	32.6	32.6	62.8
	Muy de acuerdo	32	37.2	37.2	100.0
<b>Total</b>		<b>86</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

En la Tabla 1 se puede observar que los encuestados percibieron que la participación de las Fuerzas Armadas en la administración de Desastres tiene una importancia capital, en virtud de que el 32.6 % de la muestra está de acuerdo con dicha apreciación, mientras que el 37.2 % está muy de acuerdo y, finalmente, 15.1 % tuvo una opinión neutral. Por otra parte, el 8.1 % de los encuestados estuvo en desacuerdo con esa percepción, mientras que el 7.0 % estuvo muy en desacuerdo.

Estos resultados se traducen en que los encuestados son conscientes de su rol en la participación activa de sus miembros en situaciones de emergencia en cualquier parte del país, actuando efectivamente de acuerdo con los procedimientos y protocolos establecidos en la asistencia a los damnificados, para lo cual se requiere una capacitación y entrenamiento constante para llevar a cabo la búsqueda y rescate de las personas afectadas, con la finalidad de reducir el impacto de la emergencia en la ciudadanía. Para esto, se requiere la conformación de brigadas encargadas de los simulacros, que permitan identificar los factores que inciden en una rápida y oportuna respuesta frente a la emergencia.

Cabe destacar que el Indeci tiene un rol protagónico, tanto en el diseño y formulación, como en la comunicación de las políticas, planes y procedimientos a seguir por el personal militar que tiene la tarea de brindar apoyo en esos momentos. En ese orden de ideas, es vital la capacidad del personal para la atención médica en emergen-

cias y desastres, de evacuación y rescate de damnificados, la logística para la reconstrucción física y la disponibilidad de equipamiento e ingeniería para la atención de desastres.

**Tabla 2.**  
*Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy en desacuerdo	6	7.0	7.0	7.0
En desacuerdo	7	8.1	8.1	15.1
Indefinido	15	17.4	17.4	32.6
De acuerdo	26	30.2	30.2	62.8
Muy de acuerdo	32	37.2	37.2	100.0
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

En la Tabla 2 se puede observar que los encuestados percibieron que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el ente idóneo para articular las políticas, planes y protocolos de atención a la ciudadanía en casos de emergencia, considerando que el 30.2 % de la muestra está de acuerdo con dicha apreciación, mientras que el 37.2 % está muy de acuerdo y, finalmente, 17.4 % tuvo una opinión neutral. Por otra parte, el 11.6 % de los encuestados estuvo en desacuerdo con esa percepción; mientras que el 8.1 % estuvo muy en desacuerdo.

Estos resultados se traducen en que los encuestados son conscientes de la importancia de la planificación bajo el enfoque de GRD basado en el conocimiento a profundidad del riesgo, bajo un análisis sistémico y multidisciplinario que permita establecer los diferentes niveles de riesgo y el nivel de vulnerabilidad de la población, con base en una cultura de la prevención, que permita atenuar el impacto de las catástrofes naturales sobre la ciudadanía, así como fortalecer la capacidad de respuesta articulada, organizada y conjunta. En ese sentido, es vital un sistema de detección y alerta temprana, que permita a la población y demás entes interesados indicar cuál es el protocolo a seguir, de tal forma que la respuesta sea rápida y oportuna, sobre todo en aquellos lugares de mayor vulnerabilidad. En ese sentido, es de capital importancia difundir y comunicar las políticas y planes oportunamente a todos los entes interesados y a la ciudadanía en general.

## CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

### a) Hipótesis general

H1: La participación de las Fuerzas Armadas ha contribuido significativamente en el Sistema Nacional del Riesgo de Desastres (Sinagerd).

H0: La participación de las Fuerzas Armadas no ha contribuido significativamente en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd).

Para contrastar la hipótesis alternativa (H1) y la hipótesis nula (H0), se utilizó la técnica estadística chi-cuadrado ( $\chi^2 = 9,488$ ), obteniéndose un valor de 35,668, por lo cual, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis alternativa, lo que demostró que la participación de las Fuerzas Armadas ha contribuido significativamente en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

**b) Primera hipótesis específica**

H1: El Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres ha fortalecido significativamente la capacidad del personal militar para la evacuación y rescate.

H0: El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no ha fortalecido significativamente la capacidad del personal militar para la evacuación y rescate.

Para realizar la contrastación de la primera hipótesis específica, se empleó la técnica estadística de la prueba chi-cuadrado ( $X^2 = 9,488$ ), obteniéndose un valor de 32,882. Este valor perteneció a la región de rechazo, por ello, no se aceptó la hipótesis nula (H0) y se aceptó la hipótesis alternativa (H1); en este sentido, se demostró que el Sistema Nacional del Riesgo de Desastres ha fortalecido significativamente la capacidad del personal militar para la evacuación y rescate.

**c) Segunda hipótesis específica**

H1: La participación de las Fuerzas Armadas con personal médico ha fortalecido significativamente el proceso de salvamento de vidas de damnificados.

H0: La participación de las Fuerzas Armadas con personal médico no ha favorecido significativamente el proceso de salvamento de vidas de damnificados.

Al contrastar la hipótesis alternativa (H0) y la hipótesis nula (H1) de la segunda hipótesis específica, haciendo uso de la técnica estadística de la prueba chi-cuadrado ( $X^2 = 9.488$ ), se obtuvo un valor de 56,946; por lo tanto, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis alternativa. Con base en el resultado hallado, se demostró que la participación de las Fuerzas Armadas con personal médico ha favorecido significativamente el proceso de salvamento de vidas de damnificados.

**d) Tercera hipótesis específica**

H1: La participación de las Fuerzas Armadas con el equipamiento e ingeniería ha contribuido significativamente en el proceso de reconstrucción física posdesastres.

H0: La participación de las Fuerzas Armadas con el equipamiento e ingeniería no ha contribuido significativamente en el proceso de reconstrucción física posdesastres.

Para realizar la contrastación de la tercera hipótesis específica, se empleó la técnica estadística de la prueba chi-cuadrado ( $X^2 = 9,488$ ), obteniéndose un valor de 19,402; por lo cual, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis alternativa. Entonces, se demostró que la participación de las Fuerzas Armadas, con el equipamiento e ingeniería, ha contribuido significativamente en el proceso de reconstrucción física posdesastres.

**DISCUSIÓN**

Respecto a la hipótesis general, se estableció que existe relación significativa entre las dos variables principales: Participación de las Fuerzas Armadas y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), ya que, mediante los resultados obtenidos del valor chi-cuadrado ( $X^2 = 9.488$ ), se evidenció que este resultado

pertenece a la región de rechazo; por lo tanto, se aceptó la hipótesis alternativa y se rechazó la hipótesis nula. Este resultado fue contrastado con lo propuesto por Cardona et al. (2003), quienes afirmaron que la gestión del riesgo es un proceso social complejo constituido por la articulación de diversas entidades del Estado, haciendo uso de todos los recursos y equipamiento necesarios para prevenir, reducir y/o controlar los riesgos en la sociedad y hacer frente a los desastres.

Adicionalmente, se observó que las variables en su conjunto y, al descomponerlas en indicadores para su medición, permitieron comprender la problemática respecto a las Fuerzas Armadas y su relación con el Sinagerd, determinando los procesos críticos de la participación de las Fuerzas Armadas, como son la capacidad del personal militar para la atención de emergencias y desastres, desarrollo en investigación científica y técnica en gestión de riesgos y desastres, la disponibilidad de equipamiento e ingeniería para la atención de desastres y reconstrucción física de zonas damnificadas, y reconstrucción física de zonas damnificadas.

En cuanto a la primera hipótesis específica, se estableció que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se relaciona con el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del personal militar para la atención de emergencia y desastres, lo cual, de acuerdo con la información obtenida por medio de la muestra encuestada, se determinó que requiere de un proceso de fortalecimiento y reformulación de las estrategias aplicadas por el Instituto de Defensa Civil (Indeci), con la finalidad de realizar un proceso continuo, conjunto e interpretativo, que permita asegurar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Al respecto, la Constitución Política del Perú indica lo siguiente: “Artículo 171.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a la ley” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016, p. 135), siendo las acciones de apoyo a la población, una de las formas en que las Fuerzas Armadas contribuye directamente a integrar aquellas poblaciones donde el Estado tiene limitaciones para realizar sus actividades.

Asimismo, respecto a la segunda hipótesis específica, se estableció que la participación de las Fuerzas Armadas, con su equipamiento e ingeniería, se relaciona directa y significativamente con la respuesta ante emergencias y reconstrucción física posdesastres. En ese sentido, las Fuerzas Armadas deben disponer de los recursos y técnicos especializados, que permitan contrarrestar los riesgos y hacer frente a los desastres, lo cual permitirá reducir los daños en la población afectada, así como favorecer la capacidad de recuperación de los afectados. Al fortalecer los aspectos indicados, se cumplirá con el artículo 17 de la Ley N.º 29964, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres emitida por el Congreso de la República (2011), el cual destaca que las Fuerzas Armadas participan activamente en la gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con sus competencias. Esto último concuerda con lo señalado por Cardona (2002), quien resaltó que la gestión del riesgo incluye la implementación de políticas públicas que integren la identificación del riesgo (percepciones individuales, representaciones sociales y estimaciones objetivas), la reducción del riesgo (prevención y mitigación) y el manejo de desastres (respuesta ante el evento y recuperación de estos); asimismo, la interdisciplinariedad y enfoque integral de la gestión del riesgo favorecerá la efectividad de las políticas públicas.

## CONCLUSIONES

Respecto a la hipótesis general, al aplicar la prueba estadística chi-cuadrado, se obtuvo un valor de 35,668, valor que cae en la zona de rechazo; por lo cual, con un nivel de significación del 5 %, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis alternativa, concluyendo que la participación de las Fuerzas Armadas ha contribuido significativamente en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres fortalece significativamente la capacidad de respuesta del personal militar para la atención de emergencias y desastres, afirmación que respalda los resultados obtenidos mediante la prueba estadística chi-cuadrado ( $32,882 > 9,488$ ), valor que cae en la zona de rechazo; en consecuencia, con un nivel de significación del 5 %, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis alternativa.

Asimismo, se concluyó que la participación de las Fuerzas Armadas con personal médico ha favorecido significativamente el proceso de salvamento de vidas de los damnificados. Esto fue respaldado por los resultados obtenidos mediante la prueba estadística chi-cuadrado ( $56,946 > 9,488$ ), valor que cae en la zona de rechazo; por lo cual, con un nivel de significancia del 5 %, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis alternativa.

Finalmente, se evidenció que la participación de las Fuerzas Armadas con el equipamiento e ingeniería ha contribuido significativamente en el proceso de reconstrucción física posdesastres, afirmación que fue respaldada por los resultados obtenidos mediante la prueba estadística chi-cuadrado ( $19,402 > 9,488$ ), valor que cae en la zona de rechazo; consecuentemente, con un nivel de significación del 5 %, se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la hipótesis alternativa.

## RECOMENDACIONES

Se recomienda al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, por medio de componentes terrestres, navales y aéreos a nivel nacional, coordinar con los gobiernos regionales y locales, el fortalecimiento de la participación de las Fuerzas Armadas en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esto se puede lograr mediante talleres de capacitación para las autoridades, médicos y militares, en la evacuación y rescate, salvamento de vidas de damnificados y en el proceso de reconstrucción física luego de la ocurrencia de desastres, a fin de afrontar con efectividad los eventos naturales.

Además, se recomienda a los representantes del Indeci, en coordinación con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, implementar políticas para asegurar la ejecución continua y la sostenibilidad de los planes de operación conjunta correspondientes al ámbito y área de responsabilidad de cada institución, lo cual permitirá y optimizará la participación y capacidad de respuesta del personal militar en el Sinagerd.

A su vez, se propone que el Ministerio de Defensa solicite mayor presupuesto al Ministerio de Economía, para equipar adecuadamente al personal militar y fortalecer la capacidad de respuesta inmediata de este ante situaciones de riesgo o eventos naturales, hecho que permitirá efectivizar la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de desastres.

Finalmente, se recomienda que los encargados del Sinagerd conformen equipos multidisciplinarios y aprovechen las fortalezas del personal militar, así como las capacidades logísticas de cada institución militar, con la finalidad de realizar acciones preventivas y reactivas ante eventuales desastres naturales. Esto permitirá transmitir el conocimiento necesario a la población que vive en zonas vulnerables, y obtener habilidades para reducir el riesgo que genera el evento natural.

## Referencias

- Ávila, J., Vivas, O., Herrera, A., y Jiménez, M. (2016). Gestión del riesgo de desastres en el Caribe Colombiano desde la óptica de organismos de socorro y administraciones locales: El caso del Sur de Atlántico. *Revista Luna Azul*, (42), 68-88. <https://www.redalyc.org/pdf/3217/321744162019.pdf>
- Calderón, D. y Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios*, (36), 239-264. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.479>
- Cardona, O. (2002). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. "Una crítica y una revisión necesaria para la gestión"*. Universidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19852>
- Cardona, O., Hurtado, J., Escobar, G., Moreno, A., Chardon, A., Velásquez, L., y Prieto, S. (2003). *Indicadores para la medición del riesgo. Fundamentos metodológicos*. Instituto de Estudios Ambientales. <http://idea.bid-manizales.unal.edu.co/documentos/02%20Fundamentos%20Metodologicos%20Indicadores%20BID-IDEA%20Fase%20I.pdf>
- Congreso de la República. (2011, 19 de febrero). Ley N.º 29664, *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd)*. Diario Oficial El Peruano 436456. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-el-sistema-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-de-ley-n-29664-605077-1/>
- Díaz, C. (2013). *La gestión del riesgo en la presencia de eventos siconaturales. Caso: lluvias torrenciales en Piura 1997-1998* [tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima]. <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/2349>
- Espinosa, L., Balderas, M. y Baro, J. (2016). El relieve, factor para la génesis, desarrollo y gestión del riesgo. *Ciencia Ergo Sum*, 25(1). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7069662>
- Ferreira, C., Calvacente, A. y Díaz, C. (2016). Riesgo, innovación y desarrollo en un clima cambiante: El papel de las políticas de preparación para sequías y gestión de riesgo de desastres en Ceará, Brasil. *Revista de Gestión Ambiental y Sustentabilidad*, 5(3), 87-105. <https://www.redalyc.org/pdf/4716/471655304005.pdf>
- Gómez, Á. (2018). ¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú? En S. Namihás (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú/Red de Política de Seguridad*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Machuca, R. (2014). *Cálculo de daños económicos potenciales en viviendas por inundaciones durante la ocurrencia del fenómeno de El Niño: caso norte peruano* [tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Callao, Callao]. <https://repositorio.igp.gob.pe/handle/IGP/916>
- Mindiola, E. y Toulkeridis, T. (2019). El rol de las Fuerzas Armadas en la gestión y prevención de riesgos: logros y retos. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 4(4), 43-70. <http://geo1.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2018/11/art3.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). *Constitución Política del Perú*. MINJUS. [http://spij-minjus.gob.pe/content/publicaciones\\_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf](http://spij-minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf)
- Palacios, R. (2017). *Análisis de riesgos naturales antrópicos a los que se encuentran expuestas las unidades educativas del Barrio Comité del Pueblo* [tesis de licenciatura, Universidad Internacional del Ecuador, Quito]. <https://repositorio.uide.edu.ec/handle/37000/1746>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2014). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres/Planagerd 2014-2021*. PCM. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/PLANAGERD.pdf>
- Salvago, B. (2019). La amenaza: riesgos, emergencias y catástrofes. En Ministerio de Defensa. (Ed.), *Docu-*

mentos de Seguridad y Defensa 81/La función de inteligencia en la gestión de emergencias y catástrofes (pp. 23-50). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6945353>

Sandoval, J. (2020). Vulnerabilidad-resiliencia ante el proceso de riesgo-desastre: Un análisis desde la ecología política. *Polis: Revista Latinoamericana*, 56. <https://journals.openedition.org/polis/19313>

Soto, J. y Del Castillo, G. (2019). Cambio climático y desastres socionaturales: desafío para Chile y sus Fuerzas Armadas. *Políticas y Estrategia*, (133), 53-88. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i133.762>

Ugarte, A. y Salgado, M. (2014). Sujetos en emergencia: acciones colectivas de resistencia y enfrentamiento del riesgo ante desastres; el caso de Chaitén, Chile. *Revista INVI*, 29(80), 143-168. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000100006>

Yépez, V. (2017). Las Fuerzas Armadas ecuatorianas como ente articulador del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos durante la emergencia del terremoto en Pedernales, abril de 2016. En A. Carrión (Coords.), *Post terremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (pp. 69-93). Instituto de Altos Estudios Nacional (IAEN).

Zapa, K., Navarro, O. y Rendón, A. (2017). Modelo de análisis de la vulnerabilidad psicosocial en la gestión del riesgo de desastres. *Revista de Gestión Social y Ambiental*, 11(2), 91-110.

