



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

72
ANIVERSARIO
CAEN-EPG



CUADERNO DE ESTRATEGIA

Vol. 1

Primera edición digital - noviembre 2022

WWW.CAEN.EDU.PE



PERÚ

Ministerio de Defensa



Siempre
con el pueblo



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO



CUADERNO DE ESTRATEGIA

Vol. 1

Primera edición digital - noviembre 2022

WWW.CAEN.EDU.PE



Centro de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Posgrado
CAEN-EPG

Presidente del Consejo Editorial
Gral Div Walter Astudillo Chávez

Editor

Dr. Roberto Vizcardo Benavides
Director (e) del Instituto de Investigación “Gral Div José del Carmen Marín Arista”

Comité editorial

Dra. Elena Elizabeth Lon Kan Prado

Autores:

Juan Antonio Álvarez Manrique
Christian Gabriel Campos Vásquez
Ernesto Luis Castillo Fuerman
Roberto Gálvez Castro
Roberto Vizcardo Benavides
Carlos González Palacios

Instituto de Investigación “Gral Div José del Carmen Marín Arista”

Compilador:

Carlos González Palacios

Cuaderno de Estrategia
Vol. 1

Primera Edición Digital - noviembre 2022

Libro electrónico disponible en web CAEN: <https://caen.edu.pe/>

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
N° 2022-10864

ISBN: 978-9972-2906-2-6

Corrección de estilo

Kelly R. Figueroa Almonacid

Diseño y Diagramación

Luis David Ochoa Modesto

Contactos

Dirección del Instituto de Investigación “Gral Div José del Carmen Marín Arista”
Dirección postal: Av. Alejandro Iglesias, cuadra 7, Chorrillos, Lima-Perú
Central telefónica: 251-0692
Página web: www.caen.edu.pe
Email: instituto.marin@caen.edu.pe

Derechos exclusivos de edición:

Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado (CAEN - EPG)
Av. Alejandro Iglesias S/N, Chorrillos 15063

Lima-Perú

QUEDA PROHIBIDA CUALQUIER REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL DE ESTA OBRA CONFORME A LA LEY PERUANA DE DERECHO DE AUTOR.

1

Juan Antonio Álvarez Manrique

El análisis de la información para la prevención en seguridad ciudadana: Reduciendo las oportunidades de los victimarios e infractores.

2

Christian Gabriel Campos Vásquez

Un estudio de la oferta y la demanda de servicios de seguridad privada en el Perú.

3

Ernesto Luis Castillo Fuerman

La Ciberdefensa en el Desarrollo y Seguridad Nacional.

4

Roberto Gálvez Castro

Una mirada desde el Derecho internacional humanitario y Derechos Humanos de la guerra entre Rusia y Ucrania.

5

Roberto Vizcardo Benavides

La paz y la estabilidad nuclear.

6

Carlos González Palacios

Sobrepasar al ideal de nación para construir un Estado Peruano enfocado en el principio de solidaridad.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones expresadas en la presente publicación son las de los autores. No pretenden reflejar las opiniones del CAEN-EPG o de sus miembros. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte del CAEN-EPG, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, zonas o territorios, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras.

PRESENTACIÓN

El Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG, tiene como misión perfeccionar, especializar y capacitar a los profesionales y realizar investigación aplicada para producir y crear las estrategias que garanticen el bienestar y la paz de la comunidad nacional, plenamente identificados con la realidad nacional, en un contexto de seguridad, desarrollo sostenible e inclusivo.

En esa línea de la misión, el CAEN-EPG, recientemente ha inaugurado el Instituto de Investigación “José del Carmen Marín Arista”, que tiene como principal objetivo desarrollar la Investigación Institucional de alcance nacional.

Como Director General de esta casa superior de estudios del Estado peruano, es motivo de particular satisfacción presentar ante la comunidad académica y público en general, la primera edición digital del “*Cuaderno de Estrategia*” publicado por el Instituto de Investigación “General de División José del Carmen Marín Arista”.

La presente publicación reúne los artículos de especialistas provenientes de prestigiosas universidades nacionales y extranjeras, Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.

La primera investigación titulada “*El análisis de la información para la prevención en seguridad ciudadana: Reduciendo las oportunidades de los victimarios e infractores*” del Magister y General de la Policía (r) Juan Antonio Álvarez Manrique, esboza una interesante propuesta para reducir la ocurrencia de delitos, faltas, infracciones y cualquier otra transgresión que atente a la convivencia pacífica de la comunidad.

Por su parte, el Licenciado en Ciencias Políticas Christian Gabriel Campos Vásquez con su artículo “*Un estudio de la oferta y la demanda de servicios de seguridad privada en el Perú*”, analiza el requerimiento de este servicio durante los años 2000-2017. Entre los aspectos que resalta el autor, es el número reducido de investigaciones sobre el tema, a pesar que a diario interactuamos u observamos la carencia de personal de las empresas de seguridad en las instituciones gubernamentales o privadas en el país.

“*La Ciberdefensa en el Desarrollo y Seguridad Nacional*” del Doctor y General de Brigada (r) Ernesto Luis Castillo Fuerman, nos muestra cómo la tecnología digital se ha convertido en un elemento indispensable en la vida diaria de los seres humanos y su comunidad, así como su vulnerabilidad ante el ataque de los *hackers*.

Mientras que el Magister y Coronel del Ejército (r) Roberto Gálvez Castro a través de “*Una mirada desde el Derecho internacional humanitario y Derechos Humanos de la guerra entre Rusia y Ucrania*” analiza la situación de los refugiados que ha generado el conflicto bélico entre ambos países, que hasta finales del siglo XX conformaron el bloque de la desaparecida Unión Soviética; así como la ocurrencia de presuntos actos de violación contra los derechos humanos de las poblaciones afectadas durante la contienda bélica.

El Doctor y Coronel del Ejército (r) Roberto Vizcardo Benavides en “*La paz y la estabilidad nuclear*” analiza la influencia de la bomba nuclear en la finalización de la Segunda Guerra Mundial tras su empleo sobre las ciudades de Hiroshima y Nagasaki en 1945, así como en el inicio de una paz sostenida por el no uso de esta arma de destrucción masiva, aunque no descarta su empleo ante la ocurrencia de tensiones limítrofes en la actualidad.

Finalmente, el Doctor Carlos González Palacios a través de “*Sobrepasar al ideal de nación para construir un Estado Peruano enfocado en el principio de solidaridad*” propone una definición que abarque el ejercicio de los derechos y sin excepciones para una sociedad pluricultural, porque el concepto de *Nación* ha sido ya rebasado.

Los temas tratados en la presente publicación han sido desarrollados por sus respectivos autores bajo un análisis reflexivo, aportando posibles soluciones a los problemas analizados, y que pueden servir de insumo para el desarrollo de otras investigaciones enmarcadas en las áreas de Seguridad, Desarrollo y Defensa Nacional.



General de División
Walter Enrique Astudillo Chávez
Director General del CAEN - EPG



EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA: REDUCIENDO LAS OPORTUNIDADES DE LOS VICTIMARIOS E INFRACTORES

THE ANALYSIS OF INFORMATION FOR PREVENTION IN CITIZEN SECURITY:
REDUCING THE OPPORTUNITIES OF VICTIMS AND OFFENDERS

Juan Antonio Álvarez Manrique

instituto.marin@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN

ORCID 0002-0063-026X

General de la Policía Nacional del Perú (PNP), docente del CAEN-EPG, miembro de International Asociación of Crime Analyst, ocupó cargos y responsabilidades de Director Nacional de Operaciones Policiales, Director Nacional de Participación y Seguridad Ciudadana PNP, Gerente de Seguridad Ciudadana del Rímac, Superintendente Nacional de Control de Servicios de Seguridad Privada, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil, Director General de Migraciones, miembro de la comisión consultiva de Defensa Nacional, Orden interno y Seguridad Ciudadana del Colegio de Abogados de Lima (CAL) y consultor de la Embajada del Japón y empresas privadas; es licenciado en Administración y Ciencias Policiales por la Escuela de Oficiales PNP, abogado por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, magister en Desarrollo y Defensa Nacional y candidato a doctor en Desarrollo y Seguridad.

Resumen

Este artículo propone el análisis de información como una herramienta crucial para la toma de decisiones en la prevención del delito e incidencias de carácter no delictivo que generan inseguridad, orientado multidisciplinariamente a la búsqueda de la reducción de los riesgos que se produzcan dichas contingencias. El autor bosqueja pautas para facilitar la implementación de un modelo compuesto por personas con las competencias, organización y caja de herramientas adecuadas; de utilidad para las agencias del estado competentes en beneficio de la convivencia pacífica ciudadana.

Palabras clave: Análisis de información, prevención situacional, seguridad ciudadana.

Abstract

This article proposes the analysis of information as a crucial tool for decision-making in the prevention of crime and non-criminal incidents that generate insecurity, multidisciplinary oriented to the search for the reduction of the risks that these contingencies occur. The author outlines guidelines to facilitate the implementation of a model made up of people with the right skills, organization and toolbox; useful for the competent state agencies for the benefit of peaceful citizen coexistence.

Keywords: Information analysis, situational prevention, citizen security.

Introducción

Los factores causales que producen inseguridad son múltiples, por lo que la actividad de los Estados y sociedades para afrontarla adquiere un alto nivel de complejidad. Si bien se han generado múltiples propuestas de solución habladas o escritas, ninguna de ellas se aplicará con éxito sino se fundamenta en una rigurosa teoría exenta de desmesurados matices intuitivos; es decir, se necesita de un extenso soporte de conocimientos de las complejas causas, así como de las prácticas que han sido eficaces (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2011).

Ciertamente, para transformar el miedo de la población en convivencia pacífica se requiere de una sólida capacidad volitiva reflejada en el desarrollo de una vigorosa resiliencia de las autoridades y la ciudadanía, actitudes de verdadero liderazgo, la solidaridad de los «ojos de la calle» (Arango et al., 2020, p. 41) y la voluntad política en los niveles de decisión, esta última no solamente expresada en la voluntad para invertir sino, sobre todo, reflejada en la voluntad de forjar la transparencia de las autoridades para recuperar la confianza de la comunidad (Zuloaga Nieto, 1995).

Asimismo, todos los cuerpos policiales del orbe para cumplir con la misión de combatir la delincuencia cuentan con las facultades legales para actuar coercitivamente mediante el uso de la fuerza o de las detenciones, entre otras. Evidentemente estas son soluciones necesarias cuando está en peligro la vida o la propiedad de las personas y en casos de flagrancia delictiva (Yñiguez, 2007, p. 68).

De igual modo, otro de los ámbitos en el que debe resolverse los problemas de la inseguridad de las personas y la comunidad es el control o represión del delito o de las infracciones, el cual consiste en un conjunto de políticas y actividades realizadas por las autoridades administrativas imponiendo multas, los fiscales y la policía investigando los hechos de carácter delictivo, los jueces condenando al criminal, y el sistema penitenciario buscando su resocialización; todas ellas son acciones imprescindibles, no solo porque lo ordenan las normas, sino porque resultan imperiosas para el orden social (Vega, 2017, p. 180).

Como se deduce, el uso legítimo y legal de la fuerza y el control del delito, son de inevitable e imperioso empleo, sin embargo, su práctica siempre acarreará situaciones polémicas y riesgos para la institucionalidad; la población, por ejemplo, las puede percibir como acertadas o abusivas según el contexto en que ocurran, habrá académicos que tengan posiciones encontradas en relación a su utilidad y existirán políticos que aprovechen con populismo su aplicación. Independientemente de estas posturas, debe tenerse en cuenta la trascendencia de la siguiente reflexión: inexorablemente siempre se requerirán, la fuerza y el control, después que las personas y la comunidad ya han sufrido el daño a la vida, a la integridad física o moral o a su patrimonio, cuando otras acciones resulten ineficaces para obtener el objetivo legal (Decreto Legislativo N° 1186, 2015); sin embargo promoviendo una cultura de prevención basada en el análisis de

información, se reducirán las posibilidades que los ciudadanos sufran los daños resultantes de la inseguridad y por lo tanto disminuirá la necesidad del uso de la fuerza y el control; esa es la verdadera exigencia social: que el delito no se cometa, que la infracción no se produzca (Flores, 2010, p. 48).

¿La fuerza o la prevención?, ¿Mano dura o mano suave contra la delincuencia?, es el eterno falso dilema en seguridad ciudadana, pues lo que en realidad se necesita es una mano entendida para prevenir o controlar la inseguridad, es decir, políticas y estrategias fundamentadas en el conocimiento, basadas en la experiencia y la vocación de servir realmente a la comunidad. No se requieren soluciones esencialmente intuitivas. La intuición como resultado de la experiencia vale, pero las opiniones *a priori* y las especulaciones no sirven, así como no le sirven las reflexiones sin fundamento a un economista para solucionar el fenómeno inflacionario. Es decir, se requieren prevención y control basadas en un riguroso análisis de información (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009, p. 46).

La Prevención de la Inseguridad y la Capacidad de Análisis de la Información

La cultura de la prevención es promovida por profesionales de diversas disciplinas del saber humano. En salud pública, se aplican la prevención primaria, secundaria y terciaria; los abogados actualmente desarrollan entusiastamente la asistencia legal preventiva; y más allá de lo académico existe una sentencia aguda de uso común, pero que no ha calado en las decisiones gubernamentales de la seguridad ciudadana: *más vale prevenir que lamentar*. Si se busca este dicho popular en *Google Scholar*, se encontrarán decenas de investigaciones científicas de diverso ámbito temático que lo mencionan en su contenido, incluso en el título.

En ese sentido, hace siglos que los estudiosos del delito han planteado argumentos afirmando que es mejor prevenir que penalizar; el contrato social filosófico, por ejemplo, tiene esencia fundamentalmente preventiva, pues lo que persigue es que la humanidad evite la guerra de todos contra todos: *bellum omnium contra omnes* (Flores, 2010, p. 48).

En los años setenta los policías profesionales del orden y la seguridad (en el Perú la Guardia Civil, institución esencialmente de prevención) analizaban la información con un mapa de riesgos físicos, elaborado con suma maestría, que era el plano de la jurisdicción cuyos *hot spots* eran señalados por alfileres con cabeza de diversos colores según la modalidad delictiva y contaban con una detallada base de datos física denominada *Libro azul* que registraba talleres de mecánica, hoteles, bares, restaurantes, salas de cine, clubes y todos los establecimientos de la jurisdicción de la comisaría con sus datos de propietario, placas de vehículos en reparación, pasajeros de hotel, etc.; esa información era permanentemente analizada y permitía al comisario tomar decisiones acertadas para evitar la realización de delitos, sin la tecnología de hoy.

Así pues, la capacidad de análisis de información engloba las competencias del talento humano dedicadas, las herramientas empleadas (antes el mapa de alfileres y el libro azul, hoy el hardware y software) y la estructura orgánica adecuada; todos estos aspectos son imprescindibles para diseñar estrategias y tácticas con la finalidad de lograr la paz social. En otras palabras, la policía y los gobiernos locales requieren de esa capacidad analítica para mejora permanente de la seguridad ciudadana.

Bosquejando una Propuesta

La tarea asumida es bosquejar una propuesta encaminada a reducir los riesgos de perpetración de delitos, faltas, infracciones y cualquier hecho que atente contra la convivencia pacífica de la comunidad, así como a convertir los espacios públicos en áreas de convivencia pacífica mediante la aplicación de estrategias y tácticas derivadas del análisis de información; de utilidad para las operaciones y procedimientos policiales, así como para las gerencias de seguridad ciudadana de los gobiernos regionales y locales, en beneficio de la comunidad.

Como puede apreciarse, el planteamiento tiene un enfoque netamente preventivo, pero la prevención en seguridad tiene varios ámbitos y aristas; por ello resulta adecuado explicar que toda acción de prevención se fundamenta en conocer las causas (UNODC, 2011, p. 10) para examinarlas y luego extraer conclusiones que permitan adoptar las medidas y así evitar los

acontecimientos que signifiquen inseguridad. Conviene entonces, para los fines del presente artículo, explicar por lo menos genéricamente las causas de la inseguridad.

Prevención Social y Prevención Situacional

La mejor forma de definir la prevención del delito como concepto sería adoptar la propuesta de la ONU en su resolución 2002/13 (24 de julio de 2002), donde sostiene que «la prevención del crimen engloba las estrategias y medidas que buscan reducir los riesgos de la infracción y los efectos perjudiciales que estos últimos pudiesen causar en las personas y en la sociedad, incluyendo el miedo al crimen, combatiendo para ello sus múltiples causas». (Vega, 2017, p. 182)

La criminología clásica, disciplina que estudia las causas de la delincuencia, argumenta que los individuos tienen predisposición a delinquir por causas biológicas, psicológicas y sociales; además, en determinadas regiones y tiempos, los individuos pertenecientes a las poblaciones afectadas por desajustes sociales tienen propensión a delinquir; así, el desempleo, la pobreza, la crisis económica y otros desajustes son factores de riesgos, si bien no causas directas. Para comprender mejor, podemos recurrir a una analogía con la situación de las personas proclives a una enfermedad: en relación con la diabetes, la obesidad es un riesgo mas no una causa, si hay cuidados para la salud, la enfermedad no se desarrollará; de igual forma una persona desempleada no necesariamente delinque, pues sí vive en un contexto riesgoso de hacerlo pero el Estado y la comunidad adoptan medidas apropiadas, se reduce la posibilidad de producción de delito o infracción (PNUD, 2009, pp. 46-49).

En relación con los desajustes sociales e incluso los desequilibrios individuales, deben diseñarse e implementarse estrategias de integración de la comunidad o grupos de ella. A esto se le denomina prevención social y se concreta con la realización de distintas acciones como: integración familiar, capacitación laboral, iniciativas culturales y recreativas, fortalecimiento del capital social, tratamiento del alcoholismo, medidas para reducir la deserción escolar, entre otras (Dammert y Paulsen, 2005, p. 21).

Sin embargo, debe considerarse que la criminología moderna, sin descartar su posición tradicional, señala que el infractor elige racionalmente cometer su fechoría como resultado de un análisis de costo/beneficio. Ejemplos clásicos es el de quien arroja residuos sólidos en la vía pública cuando se asegura que no está cerca el serenazgo, el conductor que cruza con la luz del semáforo en rojo en la madrugada y sin vigilancia policial, o el delincuente que acecha aprovechando la oscuridad de las calles o que asalta al que porta sin cuidado algún objeto de valor. Ante estas circunstancias debe aplicarse medidas de prevención situacional que consisten en incluir «enfoques que tienen por objeto reducir las oportunidades de la población para cometer delitos, aumentar los riesgos [y *probabilidades*] y los costos de ser detenido y minimizar los beneficios del delincuente, [...] incluso mediante el diseño ambiental y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales» (PNUD, 2009, p. 14). En este ámbito se encuentra la propuesta de este artículo y que está relacionada con el análisis de la información para la toma de decisiones en seguridad ciudadana.

La prevención no exige recurrir a una sola de las explicaciones criminológicas expuestas; un ejemplo teórico que visualiza esta aseveración es el del joven que vive en el campo sin empleo y migra a la ciudad donde tampoco lo encuentra (desajuste social); siente que sus expectativas sociales son satisfechas por la pandilla de su barrio, así que decide ingresar a ella (causa individual psicológica); al formar parte de la pandilla y en un espacio público sin vigilancia, pierde el miedo a delinquir y decide asaltar (elección racional) (PNUD, 2009, p. 48).

Todos los gestores públicos de los diversos sectores, la policía, los gobiernos regionales, así como los gobiernos locales; deben actuar en distintos ámbitos y medidas según sus facultades y competencias para solucionar los desajustes sociales, las causas individuales de la delincuencia, aumentar los costos y disminuir los beneficios a los infractores de cometer desmanes reduciendo las oportunidades de que los cometan; esto es, aplicar la prevención social y la prevención situacional según sea su misión en la estructura gubernamental, legislativa o de la administración de justicia.

De lo anterior se entiende que las estrategias de prevención deben ser lideradas e implementadas por gestores públicos de distintas ubicaciones de la esfera del Estado promoviendo virtuosidades para transformar la violencia en paz social, transmutar el miedo a la delincuencia en



convivencia pacífica y convertir los factores de riesgo en factores de protección, lo que generará condiciones para fortalecer el desarrollo nacional. A esta forma integradora de abordar la problemática el autor de este artículo la llama el Círculo virtuoso del Orden Interno, Orden Público y la Seguridad Ciudadana; materia de otra labor, pero de muy cercana relación con la presente.

Algunas Bases de la Propuesta

Los planteamientos de este artículo se ubican principalmente en el ámbito de la prevención situacional sin apartarse completamente de la prevención social, pues como se ha expuesto, las causas y motivos llamados mejor factores de riesgo se entrelazan entre sí, por lo que abocarse a resolverlos implica imprescindiblemente desplegar esfuerzos en los dos ámbitos mencionados; verbigracia, la policía para cumplir con su misión realiza operaciones policiales con la autoridad que la ley le faculta otorgándole el *Ius imperium* del Estado para combatir la delincuencia; pero también es una estrategia policial motivar la participación de la ciudadanía para que, ya sea directamente o apoyando al sector o gobierno regional/local que corresponda, contribuya a aliviar las brechas sociales. Del mismo modo, los gobiernos locales tienen la obligación de apoyar a mitigar los desajustes sociales e individuales para prevenir los actos que generen inseguridad ciudadana, pero también deben aplicar estrategias para desmotivar a los potenciales autores de realizarlos.

Por otro lado, resulta importante traer a colación algunos casos de buenas prácticas en análisis de información para la seguridad ciudadana. Al respecto, el caso de Ecuador resulta muy ilustrativo; desde 2010 forma parte de la estructura orgánica de la Policía Nacional del Ecuador (PNE) el Departamento de Análisis de Información del Delito (DAID), adscrito al Comando General al que reporta de manera directa. Este departamento tiene como misión efectuar los procesos de análisis criminal y difundir sus resultados para la adopción de decisiones de las unidades operativas.

Dado que la PNE había colaborado con la implementación del observatorio de seguridad ciudadana de la ciudad de Guayaquil, parte de la experiencia acumulada se transfirió al personal técnico del Centro de Análisis de Información (CAI) de dicha ciudad. Este CAI en su momento

implementó varias herramientas para el análisis del delito, que se utilizarían luego en el DAID a nivel nacional. En efecto, el DAID nació en 2010 como un Centro de Análisis de Información, con un equipo de 8 personas (incluido su jefe, el Coronel Guido Núñez) procedentes del Distrito de Guayaquil. En 2011 se transformó en la Oficina de Análisis de Información del Delito (OAID), que luego, en 2016, pasó a ser el Departamento de Análisis del Delito y adoptó la nueva estructura orgánica de la Policía Nacional, ubicando a esta área en una posición más estratégica, pues la incorpora a los procesos sustantivos de la PNE. (Torresano y Calles, 2018, p. 13)

Actualmente el DAID tiene una estructura desconcentrada, con treinta oficinas a nivel nacional, cada una con un equipo técnico conformado por un supervisor, un analista delictual, un georreferenciador y un estadístico, además, está equipado con las herramientas tecnológicas adecuadas lo que les significa resultados favorables en la prevención del delito (Torresano y Calles, 2018, p. 15).

En diversos países el análisis del delito o de la información para la seguridad ciudadana se realiza con éxito, participando en alianza la academia, ministerios competentes, la policía o los gobiernos locales; logrando la reducción de la delincuencia y mejoras para la paz social; Estados Unidos, por ejemplo, cuenta con instituciones como International Asociación of Crime Analysts, National American University o Center Problem-Oriented Policing que colaboran con el Departamento de Estado; en Chile encontramos la Subsecretaría de Prevención del Delito en conjunto con la Universidad de Chile; y en el Reino Unido el instituto Jill Dando Institute of Security and Crimen Science del University College London.

Son múltiples los casos de buenas prácticas de análisis de información en América Latina: a partir de 2017, la Dirección de Seguridad Ciudadana Municipal de la comuna Providencia en Santiago de Chile, implementó una estrategia de prevención basada en la evidencia (Brizuela & Villalobos, 2019), el Municipio de Chihuahua, en México, el año 2017 diseña e implementa el modelo tecnológico de la Plataforma Escudo Chihuahua, consistente en una Plataforma Única Tecnológica Inteligente, para el combate a la delincuencia y prevención de la violencia ([Loya, 2019](#)), la Unidad de Análisis de Delitos sexuales, programa interinstitucional (Municipalidad de Medellín- Colombia, fiscalía y policía) que funciona desde 2017, mediante la disponibilidad de información, calidad del dato e iniciativas analíticas, tecnología y recurso humano (Echeverry-

Campuzano, 2019). Entre 2004 al 2007, en la provincia de Buenos Aires- Argentina se desarrolló un esquema de análisis del delito integrado a un sistema tecnológico de información para la gestión de seguridad que permitió contar con un diagnóstico permanente para la toma de decisiones tanto para las zonas geográficas policiales, como para las municipales con el propósito de anticiparse a eventuales crisis de inseguridad (Esteves, 2012). Hay más casos aún.

En el Perú se han considerado como buenas prácticas de análisis del delito, el Programa de Implementación de Investigaciones Criminológicas y Análisis Prospectivo del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público que realiza la búsqueda e identificación de correlaciones entre datos sobre algunos delitos para su prevención y control (Huambachano, 2015).

Dammert et al., (2021, p. 9) afirman:

(...) las agencias del Estado han hecho varios esfuerzos por ampliar y mejorar el registro de la información oficial, orientada principalmente a dar cuenta de los avances de las intervenciones y a generar evidencias para la planificación (en muchos casos, como respuesta ante compromisos internacionales). Sin embargo, es claro que esta información corresponde a un pequeño grupo de aquello que realmente sucede, y que la cifra negra —aquello que no se llega a registrar oficialmente— es muy alta. Por ende, se mantiene latente la necesidad de datos de victimización (...).

En el ámbito nacional, tanto en las comisarías como en los gobiernos locales existe carencia de expertos analistas para la prevención del delito y de los acontecimientos que generan inseguridad, son escasos los analistas con conocimientos por lo menos básicos, de estadística, criminología, georreferenciación, análisis de información, método de investigación científica, estrategias y tácticas para las operaciones policiales y modalidades delictivas (Bruce, 2010). Asimismo, en las escuelas de policías, universidades y escuelas de posgrado no existen programas curriculares orientados a la generación integrada de dichas competencias, se requiere una alianza sostenida entre la academia y las entidades encargadas de la prevención de la inseguridad ciudadana. Hernández (2016) recomienda especializar al personal policial en sus escuelas de formación y crear en el Ministerio del Interior un área especializada en métodos estadísticos avanzados para analizar la delincuencia y los episodios de inseguridad en general.

A modo de ejemplo, los reportes semestrales del Instituto Nacional de Estadística e Informática arrojan que la victimización en Lima Metropolitana entre enero y junio de 2022 llegó al 26.9 % mientras que en el mismo periodo el nivel de percepción de inseguridad alcanzó el 92.6% (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2022, pp. 66-68)

Estos resultados son útiles porque constituyen una alerta para el gobierno en todos sus niveles, así como para la comunidad; pues hacen evidente la enorme diferencia porcentual entre la victimización real y el elevado nivel de sensación de temor cuya solución es responsabilidad fundamentalmente del Estado.

Asimismo, teniendo en cuenta que, a nivel nacional urbano, durante el semestre correspondiente de enero a junio de 2022 las denuncias por parte de la población de quince años o más alcanzaron el 12.6 %, se manifiesta una alta brecha por reducir correspondiente a un subregistro de 87.4 % (INEI, 2022, pp. 66-68).

En ese sentido, las cifras del INEI son de valía, pero no aplican para que los comisarios o gerentes de seguridad ciudadana, con los expertos correspondientes, realicen un análisis sistemático diario y permanente de la información e identifiquen episodios con características similares (patrones) de incidencias contra la seguridad ciudadana en el territorio de su competencia para que de esta manera se tomen las mejores decisiones. Es necesario que cuenten para ello con perfiles y con estructura organizacional y tecnológica adecuadas, con la finalidad de obtener datos y realizar el mencionado análisis.

Por otro lado, de la teoría revisada se verifica que en el Perú son escasos los estudios sobre el análisis de información para la seguridad ciudadana; en otros países se ha encontrado lo que se denomina análisis delictual, análisis criminal o análisis para la seguridad ciudadana; que se caracterizan por estudiar diariamente el detalle de todos los elementos referidos a los hechos u ocurrencias con carácter delictivo, infracciones o daños inminentes o reales a la seguridad ciudadana, ordenar los datos referentes a los ejecutores, víctimas y al espacio en que se cometen; con la finalidad de determinar patrones, tendencias y puntos calientes y analizar los resultados para que sean útiles a los tomadores de decisión y adopten las medidas para la prevención y solución de problemas, reduciendo las oportunidades de su comisión (Sepúlveda, 2010).

La pluralidad de términos mencionados contempla un ámbito más específico denominado *análisis táctico*; este detecta patrones (incidencias que comparten características similares y repetitivas), llegando a predecir cuándo y dónde acontecerá el siguiente episodio de una serie; para ello se informa diariamente al líder del área competente y al personal operativo para que adopten las acciones correspondientes. Por otro lado, podemos distinguir el término *análisis estratégico* como aquel trabajo que está en el marco del largo plazo y de los factores de las variaciones o tendencias (aumentos, disminuciones, estabilidad) cuyos resultados se reportan mediante informes estadísticos con gráficos y mapas para el diseño de políticas y estrategias de prevención (Sepúlveda, 2010, p. 61).

Ciertamente la experiencia de países desarrollados enseña que un buen análisis criminal está en la base de las estrategias exitosas de contención y de reducción del delito, sin embargo, en América Latina se trata de una función poco conocida y escasamente descrita. (Tudela, 2010, p. 3)

La propuesta tiene en consideración los lineamientos del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023 (PNSC), que adopta un concepto amplio de seguridad ciudadana considerando dentro de la noción de *inseguridad* aspectos como la victimización delictiva, la victimización no delictiva, la proliferación del delito, la percepción de inseguridad y el miedo al crimen, entre otros (Decreto Supremo N.º 013-2019-IN [Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana] que aprueba el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023. 20 de junio de 2019).

Es decir, el modelo de análisis de información propuesto debe abarcar, además de las incidencias delictuales, aquellas que no constituyen delito; como por ejemplo un accidente de tránsito con daños materiales y con el conductor sin haber ingerido alcohol, un bache en el asfalto, un buzón sin tapa, la congestión del tráfico, los buses repletos de pasajeros, el comercio callejero desordenado, los ruidos molestos, auxilio médico, alborotos, incidentes con animales, espacios públicos desordenados, etc. Pero, además, debe estar dirigido a reducir el miedo de la comunidad y las personas a ser víctimas de latrocinios, la desconfianza en sus autoridades, la pérdida del principio de autoridad y la erosión social y la falta de solidaridad que atenta contra la convivencia pacífica y el menoscabo de la cultura ciudadana (respeto, tolerancia, normas de educación, etc.).



Mujica & Zevallos (2016) afirman que la inseguridad no es una ecuación en relación al delito, existe un abanico de causas que la producen.

Todo proyecto de análisis de información para la seguridad ciudadana debe estar necesariamente articulado, no solamente con el PNSC, sino también con los planes de acción locales y regionales de seguridad ciudadana, con los planes concertados de desarrollo, los sectoriales, los multisectoriales, el plan estratégico de desarrollo nacional al 2050, la séptima política del Acuerdo Nacional sobre erradicación de la violencia y con todos los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la agenda al 2030, en especial el N° 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas.

Además, el análisis de información para la toma de decisiones en seguridad ciudadana debe desarrollarse basándose en diversas teorías, de preferencia integrándolas todas ellas para aprovechar sus ventajas y neutralizar sus desventajas; la explicación de cada una de ellas es amplia y solo cabe expresar que existen diversas teorías aplicables, tales como la del *triángulo de análisis de problema*, la *teoría de la elección racional*, la *teoría de patrones*, la *teoría de las actividades rutinarias*; entre otras (Sepúlveda, 2010, pp. 62-65). Todas ellas para plasmarse en la práctica requieren el uso de una caja de herramientas de software y hardware recomendadas por las entidades públicas y privadas dedicadas al análisis del delito tal como International Association of Crime Analysts.

Conclusión

En el Perú no se realiza el análisis de información estratégico/táctico en seguridad ciudadana cuyo proceso se inicia obteniendo información diaria de los delitos e incidencias de inseguridad sin carácter delictivo a fin de identificar patrones y tendencias que permitan a los tomadores de decisiones (directores u operadores) implementar acciones multidisciplinarias permanentes, encaminadas a reducir los riesgos que se generen; por lo que se recomienda que las agencias del estado peruano diseñen e implemente proyectos al respecto, en beneficio de la convivencia pacífica ciudadana. Se espera que el contenido del artículo sirva de orientación para



todas las agencias del estado competentes, pero es necesario advertir que para una sólida implementación se requiere profundizar el estudio de lo expuesto.

Referencias

- Arango Soto, G., Ruiz Gómez, D., Ánjel, M., Muñoz Pérez, E., Rodas Montoya, J., Spialetta, R., Villa Aguedelo, V., Álvarez Lara, S y Estrada Villa, A. (2020) *Participar es vivir*. Universidad Pontificia Bolivariana. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/5807/participar%20es%20vivir.%20da%20edicion.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Brizuela, R. & Villalobos, V. (2019). Seguridad providencia: Un nuevo modelo de gestión para la prevención del delito basado en evidencia. Fundación Paz Ciudadana: *Buenas prácticas en análisis criminal*,40-58. <https://pazciudadana.cl/biblioteca/analisis-criminal/buenas-practicas-en-analisis-criminal-en-america-latina-2019/>
- Dammert, L. y Paulsen, G. (2005). *Ciudad y Seguridad en América Latina*. FLACSO. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41016.pdf>
- Dammert, L., Mujica, J. y Zevallos, N. (2021). *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 - 2016 y Agenda de Investigación 2017 - 2021*. CIES. https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_lucia_dammert-jm-nz.pdf
- Decreto Legislativo N° 1186. (2015). Que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.
- Echeverry-Campuzano, M., López, M., Martínez, L., Gil, Y., & Gil, J. (2019). Comprender para tomar decisiones: el caso de la unidad de análisis de delitos sexuales- (UADS) - de Medellín (Colombia). 75-93, Fundación Paz Ciudadana: *Buenas prácticas en análisis criminal*. <https://pazciudadana.cl/biblioteca/analisis-criminal/buenas-practicas-en-analisis-criminal-en-america-latina-2019/>
- Flores, M. (2010). La educación y la cultura como medios de control social del delito y derecho preventivo. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad*

- Privada de Tacna*, 3(4), 47-54. <https://www.upt.edu.pe/upt/sgc/assets/ckeditor/kcfinder/upload/files/FADE/REVISTA%20CUATRO.pdf#page=46>
- Hernández, W. (2016). Delincuencia común y seguridad ciudadana en el Perú: Políticas de prevención y control (trabajo presentado en la Conferencia Académica Anual del Consorcio, octubre, 2015). En Consorcio de Universidades (Ed.), *Metas del Perú al bicentenario* (pp. 315-325). Lima: Consorcio de Universidades. <https://hdl.handle.net/20.500.12724/3386>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Estadísticas de Seguridad Ciudadana noviembre 2021- abril 2022*. INEI https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_ciudadana_nov21-abr22.pdf
- Loya, G. (2019). Plataforma Escudo Chihuahua, México. Fundación Paz ciudadana: Buenas prácticas en análisis criminal, 58-76. <https://pazciudadana.cl/biblioteca/analisis-criminal/buenas-practicas-en-analisis-criminal-en-america-latina-2019/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. Naciones Unidas.
- Decreto Supremo N.º 013-2019-IN [Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana] que aprueba el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023. 20 de junio de 2019. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/754615/PlanNacionalSeguridadCiudadana.2019-2023_parte1_.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/8bce41e4-0695-4f57-84ad-2c73bcefa7e0.pdf
- Sepúlveda Scarpa, M. (2010). Análisis delictual: Conceptos básicos. En P. Tudela (Ed.), *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito* (pp. 57-79). Fundación Paz Ciudadana. <https://pazciudadana.cl/download/6051/>



- Torresano, M. y Calles, J. (2018). *La gestión de la información para la prevención del delito El caso del Departamento de Análisis de Información del Delito (DAID)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001356>
- Tudela, P. (2010). Introducción. En P. Tudela (Ed.), *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito* (pp. 3-7). Fundación Paz Ciudadana.
- Vega Fernández, E. (2017). El control y la prevención del delito. *Miscelánea Comillas*, 75(146), 171-194. <https://revistas.comillas.edu/index.php/miscelaneacomillas/article/view/7960/7713>
- Yñiguez Nava, A. (2007). Reglas básicas de la práctica policial y funcionamiento interno de la Policía. *Cuadernos de Trabajo Social*, 20, 57-73. DOI:10.5209/CUTS.8389
- Mujica, J., & Zevallos, N. (2016). Seguridad ciudadana. *Lima: CIES*.
https://www.academia.edu/download/54435520/Seguridad_ciudadana_Documento_de_politica_2016-2021.pdf
- Zuloaga Nieto, J. (1995) El salto social ¿una nueva concepción de la seguridad ciudadana? *Cuadernos de Economía*, 14 (22), 254-266. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/28103>

UN ESTUDIO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL PERÚ¹

A STUDY OF THE PRIVATE SECURITY SUPPLY AND DEMAND IN PERU

Christian Gabriel Campos Vásquez

instituto.marin@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN

ORCID 0003-3166-2384

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con Diplomas de Postítulo en Criminología Aplicada, y en Gestión Integral de Políticas de Seguridad Ciudadana a nivel local por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, y con una Especialización en Métodos y Técnicas de Investigación Social por CLACSO. Es investigador en el Centro de Altos Estudios Nacionales, en el Instituto de Criminología y Estudios sobre la Violencia, y consultor del Estado y la cooperación internacional.

Resumen

Este artículo tiene por objetivo general comprender la situación actual de la oferta y la demanda de servicios de seguridad privada en Perú dentro del periodo 2000 a 2017, y se descompone en dos objetivos específicos: 1. describir las características generales de la oferta de empresas de seguridad privada en Perú (2000-2017) y 2. describir la evolución del gasto público en los servicios de seguridad privada en Perú (2009-2017). A través del análisis del Registro de autorizaciones de seguridad privada de SUCAMEC y los datos de gasto devengado en servicios de seguridad del

¹ Este artículo está basado en los capítulos 2 y 3 de mi tesis de licenciatura: (Campos, 2020).

SIAF, se demuestra la amplia compra venta de servicios en el mercado de seguridad en Perú: una oferta formal de 1349 empresas donde 433 fueron proveedoras del Estado el cual gastó entre ellas un total de 2580 millones de soles en, principalmente, vigilancia privada durante los nueve años analizados (286.6 millones anuales).

Palabras clave: seguridad privada, gasto público, vigilancia privada, mercado de seguridad, Perú.

Abstract

This paper's general objective seeks to understand the current situation of the supply and demand of private security services in Peru within the period 2000 to 2017 and is broken down into two specific objectives: i) describe the general characteristics of the supply of private security companies in Peru (2000-2017) and ii) describe the evolution of public spending on private security services in Peru (2009-2017). Through the analysis of the Private Security Authorization dataset of SUCAMEC and the data of accrued expenses in security services of the SIAF dataset, the extensive purchase and sale of services in the security market in Peru is demonstrated: there is a formal offer of 1349 companies where 433 were companies supplying the State, with which the National Government spent a total of 2,580 million PEN on, mainly, private surveillance during the nine years analyzed (286.6 million PEN per year).

Keywords: private security, public spend, private surveillance, security market, Peru.

Introducción

El estudio académico de la seguridad privada se registra desde la década de los setenta (Kakalik y Wildhorn, 1971). A lo largo de cinco décadas, múltiples temas han suscitado debates académicos entre los intelectuales, especialmente las discusiones sobre el crecimiento exponencial de la seguridad privada a nivel global². No obstante, a pesar de que este fenómeno ya ha sido documentado en países de la región³, la investigación rigurosa sobre seguridad privada en Perú es escasa.

² Para conocer más sobre estas discusiones, puede consultarse la siguiente bibliografía: Clifford Shearing y Philip Stenning, «Private security: implications for social control», *Social problems*, 30, n. 5, (1983): 493-506,

<https://www.jstor.org/stable/800267#:~:text=private%20security%20is%20having%20a%20major%20impact%20on,variety%20of%20services%20from%20security%20guards%20to%20computer;>

Clifford Shearing y Philip Stenning, «Modern Private Security: Its growth and implications», *Crime and Justice* 3, (1981): 193-245, <https://www.jstor.org/stable/1147380>; Ronald Van Steden, «Privatizing policing, describing and explaining the growth of private security» (tesis de doctorado, Universidad de Vrije, 2007),

https://www.researchgate.net/publication/259582793_Privatizing_policing_describing_and_explaining_the_growth_of_private_security; Ronald Van Steden y Rick Sarre, «The growth of private security: Trends in the European Union», *Security Journal* 20, (2007): 222-235,

<https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.sj.8350052>; Jaap De Waard, «The Private Security Industry in international perspective», *European Journal on Criminal Policy and Research* 7, (1999): 143-174, <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1008701310152>; Tim Prenzler, Karen Earle y Rick Sarre, «Private security in Australia: Trends and key characteristics», *Trends & issues in crime and criminal justice* 374, (2009), <https://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi374>

³ Algunos estudios realizados en la región se presentan en los siguientes artículos: Patricia Arias, *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*, no. 6. (Chile: FLACSO, 2009), 146, <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/492>; Daniel Pontón, *La Seguridad Pública y Privada en la Comunidad Andina: El Caso de Ecuador, Colombia y Perú*, (Departamento de Seguridad Pública: OEA, 2008), 74,

https://www.academia.edu/4307453/Seguridad_P%C3%BAblica_y_Privada_en_la_Regi%C3%B3n_Andina_Ecuador_Colombia_y_Per%C3%BA; Federico Lorenc-Valcarce, «Los mercados como redes: el enraizamiento de la seguridad privada en Argentina» *Convergencia* 63, (2013) :125-152,

<https://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v20n63/v20n63a5.pdf#:~:text=Los%20mercados%20como%20redes%3A%20el%20enraizamiento%20de%20la,un%20de-%20sarrollo%20sostenido%20de%20la%20seguridad%20privada;>

Anne-Marie Singh y Matthew Light, «Constraint on the growth of private policing: A comparative international analysis», *Theoretical Criminology* 23, no. 23, (2017), 295-314, <https://doi.org/10.1177/1362480617733727>

Se da cuenta, entonces, de la ausencia de artículos científicos indizados sobre la materia. Sin embargo, se tiene un diagnóstico empírico de la oferta de seguridad privada realizado por el Estado⁴ y otro diagnóstico normativo realizado por la sociedad civil relacionado con las industrias extractivas⁵. De igual forma, se ha podido identificar un estudio sobre la actividad administrativa y de fiscalización de la seguridad privada por parte de la SUCAMEC (Pérez Fernández, 2019), así como investigaciones en torno a la gestión de las empresas de seguridad privada en Lima y regiones, es decir, la participación de los agentes de seguridad privada en los territorios. Cabe mencionar que muchas menos investigaciones se han interesado en registrar la oferta y demanda de estos servicios.

La literatura disponible en Perú fue producida en los últimos diez años y se trata principalmente de tesis de grado y posgrado. Respecto a la oferta de seguridad privada, un conjunto de estos estudios se concentra en la viabilidad técnica, económica y financiera de las empresas de seguridad privada desde diversos métodos y en varias ciudades del país⁶. También se identifican estudios relativos a la importancia del planeamiento estratégico⁷ y de la implementación de

⁴ SUCAMEC, Seguridad privada: Un estado situacional (Lima: SUCAMEC, 2016), 80.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1493482/seguridad-privada-peru-final_2016.pdf.pdf

⁵ Embajada de Suiza en Perú, Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú, (Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP, 2013), 138, <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110697/2013-Diagn%20Nacional%20sobre%20la%20Situaci%20de%20la%20Seguridad%20y%20el%20Respeto%20a%20los%20Derechos%20Humanos.%20Referencia%20especial%20al%20sector%20extractivo%20en%20el%20Per%20ba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶ Véanse los trabajos de: Cárdenas Blancas, P. y Pinedo Torres, L. A. (2022). *Estudio de prefactibilidad de una empresa de seguridad en Lima Metropolitana* [Trabajo de fin de grado, Universidad de Lima] Repositorio Institucional de la Universidad de Lima.

https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/7475/C%3A1rdenas_Blancas_Patricia_Luz.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Valencia Acosta, W. (2022). *Implementación de una empresa de seguridad y vigilancia privada en Lima Metropolitana* [Trabajo de Suficiencia Profesional, Universidad San Martín de Porres]. Repositorio Académico de la USMP.

https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/9817/valencia_awm.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷ Véase: Espinoza Altamirano, M. (2013). *Planeamiento estratégico como instrumento de gestión para el desarrollo de las empresas de seguridad y vigilancia privada de Lima Metropolitana* [Tesis de magíster, Universidad Nacional Mayor de San Marcos] Repositorio Institucional de la UNMSM.

<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/3335>; Mercado Ulloa, Angelo. (2018).

Implementación de un plan estratégico para incrementar la Rentabilidad en la empresa de seguridad



diversas herramientas de gestión, por ejemplo, herramientas de calidad⁸, sistemas de gestión⁹ y gestión por procesos¹⁰, sistemas de seguridad para la reducción de accidentes laborales¹¹, sistemas de contabilidad¹² y herramientas financieras¹³. Otras investigaciones, por su parte, abordan algunos

integral y Vigilancia Privada Century S.A.C., 2018 [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo]. Repositorio Digital Institucional de la UCV.

https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/25265/mercado_ua.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸ Montalva de Falla, L., Jurado Guerra, R. y Condori Condori, S. (2015). *Calidad en las Empresas del Sector Seguridad Privada en Lima Metropolitana* [Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la PUCP.

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/165324>; Leturia Gurreonero, C., Lagos Morales, J. y Ruidias Villalaz, M. *Calidad en las Empresas del Sector de Seguridad Privada en la Ciudad de Lima* [Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la PUCP.

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9667/LETURIA_RUIDIAS_CALIDAD_SEGURIDAD_PRIVADA.pdf?sequence=1

⁹ Ecça Chavez, K. (2014). *Diseño e implementación del sistema de gestión en control y seguridad BASC en una empresa de seguridad privada* [Tesis de licenciatura, Universidad de Piura]. Repositorio Institucional Piurua.

https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2743/ING_543.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰ Risco Mendoza, K. (2018). *Implementación de un sistema de gestión por procesos para incrementar la productividad en la empresa seguridad integral y vigilancia privada Century S.A.C. 2018* [Tesis de licenciatura, Universidad Cesar Vallejo]. Repositorio Digital Institucional de la UCV.

https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/26242/risco_mk.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹¹ Verástegui Tanta, O. (2017). *Minimización de accidentes e incidentes de trabajo mediante la aplicación del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo en la empresa Sirius Seguridad Privada S.R.L* [Trabajo de fin de grado, Universidad Nacional de Trujillo]. Red de Repositorios Lationamericanos. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/1429804>

¹² Yovera Vilchez, M. (2018). *Aplicación de la contabilidad de costos que permita la eficiencia en una empresa de seguridad y vigilancia – Piura – 2018*. [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Piura] Repositorio Institucional Piurua.

<https://repositorio.unp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12676/2923/CCFI-YOV-VIL-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹³ Diestra Chávez, M. y Huarcaya de la Cruz, G. (2019). *Presupuesto maestro y la rentabilidad en la empresa de seguridad ISEG Perú S.A.C., períodos 2016-2017* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Callao]. Repositorio Institucional Digital UNC.

http://repositorio.unac.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12952/4245/Diestra%20Ch%c3%a1vez%20y%20Huarcaya%20De%20La%20Cruz_pregrado_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Almonacid Ricaldi, J.

y Prosopio Rimaci, D. (2020). *Gestión financiera para optimizar la liquidez de las empresas de servicios de seguridad privada en la ciudad de Huancayo* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Centro del Perú]. Repositorio Institucional de la UNCP.

https://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12894/6297/T010_73600292_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y



problemas financieros a los que se enfrentan las empresas de seguridad privada¹⁴, así como su clima laboral¹⁵.

De igual forma, los estudios enfocados en los agentes de seguridad privada se concentran en analizar los motivos que fomentan la rotación de personal¹⁶ y el clima de seguridad¹⁷; además, existe un análisis normativo crítico sobre la protección de la vida de los agentes de seguridad¹⁸, así como un conjunto de estudios que se concentran en la relación entre dos variables del entorno laboral de los agentes de seguridad privada, por ejemplo, estudios sobre motivación y desempeño

¹⁴ Pinedo Diaz, R. (2021). *Caracterización del financiamiento en las MYPES de las empresas de servicios del Perú: caso empresa de seguridad privada “Grupo SD3 S.A.C.”. Trujillo, 2019* [Tesis de licenciatura, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote]. Repositorio Institucional ULADECH.

http://repositorio.uladech.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13032/25588/MYPE_SERVICIOS_PINEDO_DIAZ_ROLDAN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵ Castro Urdanivia, C. y Espinoza Yerrén, M. (2019). *Análisis del clima laboral basado en el modelo CL-SPC en una empresa de seguridad y vigilancia* [Tesis de licenciatura, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo]. Repositorio de tesis USAT.

https://tesis.usat.edu.pe/bitstream/20.500.12423/1808/1/TL_CastroUrdaniviaCassandra_EspinozaYerrenMilagros.pdf

¹⁶ Tadeo Oré, C. (2021). *Estrategias para la retención al personal en una empresa de seguridad y vigilancia privada, Lima 2021* [Tesis de licenciatura, Universidad Norbert Wiener]. Repositorio Principal U. Wiener.

http://repositorio.uwiener.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13053/5503/T061_72838898_T.pdf?sequence=1

¹⁷ Gutierrez Gutierrez, M. y Gutierrez, A. (2020). *El clima de seguridad en los colaboradores de la empresa de seguridad privada Securitas Perú - Arequipa – 2020* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. Repositorio Institucional de la UNSA.

<http://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12773/11436/Rlguhua%26gugum1.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

¹⁸ García Quiroz, J. (2021). *La Ley N° 28879 y la protección de la vida del agente de seguridad privada* [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte]. Repositorio Institucional UPN.

<https://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/29768/Garcia%20Quiroz%2c%20Jose%20Antonio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

laboral¹⁹, motivación laboral y el clima organizacional²⁰, condiciones de trabajo y la satisfacción laboral²¹ y la relación entre gestión de calidad con la satisfacción laboral²².

En contraste, la demanda de servicios de seguridad ha recibido poca atención de la literatura local. Se encontró, por ejemplo, un estudio sobre la demanda privada y el conocimiento de la población sobre servicios de tecnología de seguridad²³. Respecto a la demanda pública de seguridad, el gasto del Estado peruano en la contratación de servicios de seguridad privada fue analizado hasta 2013 en un trabajo de tesis²⁴, y un reestudio exploró el papel del Estado en la expansión de la oferta de servicios de seguridad privada hasta el 2017²⁵. Este artículo busca

¹⁹ Nuñez Gasco, D. y Vásquez Delgado, S. (2015). *Motivación y desempeño laboral en agentes de seguridad de una empresa privada, Chiclayo 2015* [Tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán] Repositorio de la USS.

<https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/2640/PSICOLOGIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁰ Zelada Rodríguez, K. (2016). *Relación de la motivación laboral con el clima organizacional en los agentes de seguridad y vigilancia privada de la empresa especial BUCRANIO SAC, PERU* [Tesis de magíster, Universidad Privada Antonio Guillermo Urrello] Repositorio Institucional UPAGU.

<http://repositorio.upagu.edu.pe/bitstream/handle/UPAGU/129/Zelada%20Rodr%C3%ADguez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²¹ Rosales Quispe, P. y Miguel Antezana, M. (2021). *Condiciones de trabajo y satisfacción laboral del personal del nivel operativo de la empresa de seguridad privada Calderón & Ventura S.A.C., provincia de Huancayo 2020* [Trabajo de investigación, Universidad Continental]. Repositorio Institucional Continental.

https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/8759/4/IV_FCE_317_TI_Rosales_Quispe_2021.pdf

²² Alayo Peralta, W. (2021). *Relación entre la Gestión de la Calidad y la Satisfacción Laboral en una Empresa de Seguridad Privada de Lima y Callao, 2021* [Tesis de magíster, Universidad Ricardo Palma] Repositorio Institucional URP.

https://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14138/5494/T030_42744532_M%20WALTER%20LORENZO%20JUNIORS%20ALAYO%20PERALTA..pdf?sequence=1&isAllowed=y

²³ Zuly Huaman Julian, «Implementación de un sistema de gestión de seguridad electrónica con Machine Learning dirigido a Prosegur Perú para gestión de seguridad en viviendas de Lima Metropolitana» (trabajo de investigación, Universidad Tecnológica del Perú, 2020),

https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/2842/Zuly%20Huaman_Trabajo%20de%20investigacion_Bachiller_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁴ Inés Martens Godinez, «Evolución cuantitativa del gasto público en la contratación de servicios de seguridad privada del año 2005 al 2013» (tesis de magister, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016), https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7453/MARTENS_GODINEZ_INES_GISELLA_EVOLUCION.pdf?sequence=1

²⁵ Campos, C. (2020). *El mercado de la seguridad en el Perú. Análisis de factores no explorados en un país latinoamericano* [Tesis de licenciatura, Universidad Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/16586>

contribuir a la comprensión de la oferta y demanda de seguridad privada en Perú. En ese sentido, se describirá el marco normativo, se analizarán los datos oficiales de oferta y demanda pública de seguridad privada, y posteriormente, se presentarán las conclusiones del estudio.

En el Perú existen dos dispositivos normativos con rango de ley que regulan la seguridad privada: 1. la *Ley N° 28879 de 2011, Ley de Servicios de Seguridad Privada*, reglamentada por el *Decreto Supremo N° 003-2011-IN*, vigente hasta la fecha de redacción del presente artículo; y 2. el *Decreto Legislativo N° 1213 de 2015. Que regula los Servicios de Seguridad Privada. 24 de septiembre de 2015*: este instrumento derogaría la Ley N° 28879 al aprobarse su reglamento, el cual cuenta con un proyecto carente de peso normativo propuesto a través de la *Resolución Ministerial N° 0445-2016-IN*. Según el reglamento de la Ley vigente, los servicios de seguridad privada son «aquellas actividades destinadas a cautelar y proteger la vida e integridad física de las personas, así como dar seguridad a patrimonios de personas naturales o jurídicas» (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN). Estas actividades son brindadas por empresas especializadas de seguridad privada (en adelante, ESP), representadas por «personas jurídicas debidamente constituidas e inscritas en el Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos, y autorizadas para prestar dichos servicios» (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN [art. 9]). De acuerdo con el mencionado reglamento, las ESP pueden vender seis modalidades de servicios de seguridad que se sintetizan en la Tabla 1.

Tabla 1

Modalidades de servicios de seguridad

Modalidad	Descripción
Servicio de Vigilancia Privada	«Servicios prestados por empresas especializadas para la protección de la vida y la integridad física de las personas, la seguridad de los bienes muebles e inmuebles de propiedad pública o privada; así como contribuir al normal desarrollo de los espectáculos, certámenes o convenciones. Estas actividades se circunscriben únicamente al perímetro o ámbito interno del lugar donde se realiza el servicio» (art. 11).
Servicio de Protección Personal	«Servicio dirigido a prestar resguardo, defensa y protección de personas naturales, impidiendo que sean objeto de agresiones o actos delincuenciales que atenten contra su seguridad e integridad personal» (art. 17).
Servicio de Transporte de Dinero y Valores	«Servicio prestado por empresas especializadas para brindar seguridad en dicho servicio; puede ser requerido por personas naturales o jurídicas públicas o privadas. La prestación del servicio deberá realizarse obligatoriamente con armas de fuego autorizado por ley» (art. 21).
Servicio de Protección por Cuenta Propia	«Actividades organizadas por entidades públicas o privadas para cubrir sus propias necesidades de vigilancia, seguridad interna, control de maquinaria, equipo y mercadería, traslado de dinero y valores propios, empleando para tal efecto personal vinculado laboralmente a ellos. En ningún caso podrán prestar este servicio a terceros» (art. 35).
Servicio de Tecnologías de la Seguridad	«Actividades prestadas por empresas especializadas y que comprenden los servicios de monitoreo de señales y de respuesta a las mismas, emanadas por dispositivos electrónicos de alarmas, controles de acceso, circuitos cerrados de televisión, sistemas de posicionamiento satelital y sistemas de control de mercadería; así como la instalación, desinstalación y mantenimiento de los equipos y dispositivos utilizado por dicha empresa» (art. 45).
Servicio de Consultoría y Asesoría en temas de Seguridad Privada	«Actividades que realizan las personas naturales y jurídicas especializadas en seguridad privada, proyectos de ingeniería de seguridad y autorizadas por [la SUCAMEC] dedicadas a la elaboración de estudios profesionales de seguridad privada, análisis de riesgos, planes de contingencia, evacuación de instalaciones, prevención y control de pérdidas y otros que se pudieran presentar destinados a optimizar la calidad de la seguridad de personas y patrimonios» (art. 48).

Nota. Información recuperada de la Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN. Diario Oficial El Peruano.

La Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) es la única agencia estatal que gestiona las autorizaciones formales a las ESP en el Perú. Luego de una serie de trámites formales documentarios con la SUNAT, pagos en el Banco de la Nación, aval financiero autorizado, un local en zona urbana, etc., se solicita una Autorización de Funcionamiento Inicial para ingresar al mercado formal de seguridad privada. Dicha «autorización es intransferible y tiene vigencia por un periodo de cinco años, para las personas jurídicas [...], pudiendo ser renovable [...]. [La misma que] les faculta para operar solamente dentro del límite departamental o regional autorizado» (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN [Art. 51]).

Si bien está permitido que una sola empresa venda más de un servicio en el mismo local, se debe realizar el trámite de ampliación por cada modalidad y por cada región en la que se desee vender. «Las empresas de servicios de seguridad debidamente autorizadas, podrán ampliar su ámbito geográfico para la prestación de sus servicios en otros lugares del país, pudiendo abrir sucursales, agencias, oficinas o un domicilio legal como mínimo, conforme a ley» (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN [Art. 52]).

Además, el personal operativo de seguridad, también denominado agentes de seguridad (SUCAMEC, 2016. p. 80), se compone de personas «debidamente capacitadas y autorizadas para realizar algunas de las actividades inherentes a las modalidades de seguridad privada» (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN [Art. 63]), por ejemplo, los *vigilantes* y el personal operativo armado del transporte de valores. Estos agentes deberán contar con el Certificado de Capacitación, portar su Carné de Identidad emitido por la SUCAMEC, tal como se establece en los artículos 63 y 65 de la misma Ley, y no olvidar que «La prestación de servicios de seguridad privada no faculta al personal operativo a asumir carácter de autoridad pública» (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN [Art. 66]). Partiendo de la voluntad del Estado por legislar y regular la seguridad privada, es relevante señalar algunas consideraciones sobre la interpretación de la principal unidad de observación analítica en la sección Resultados: las Autorizaciones (sean iniciales, de ampliación o renovación). El Estado regula la venta formal de servicios de seguridad privada a través de dispositivos normativos. Para ello, determina la forma y promueve los mecanismos que garanticen su eficiente implementación. Sin embargo, el registro



de autorizaciones no puede reflejar la extensión epidemiológica de la oferta de seguridad privada a nivel nacional pues no captura la información sobre aquellas ESP que no se registran ante la autoridad formal o lo hacen de forma heterogénea en comparación con las ESP que sí se formalizan. De modo que una mirada a las modalidades permitidas facilitará el análisis de los datos cuantitativos recopilados.

Las empresas de seguridad deben considerar los servicios que venderán bajo criterios de rentabilidad y legalidad, así como los recursos que necesitan para desarrollarlos. La descripción de los *servicios de protección personal* o de *servicio de consultoría en temas de seguridad* permite entender que dichas modalidades pueden ser prestadas empíricamente por personas individuales, sin la necesidad de una autorización, lo que produciría subregistros de oferta informal de estas modalidades. Aunque debe ser corroborado, la venta a título personal podría reducir los incentivos para una formalización administrativa del ejercicio profesional de estas modalidades.

En cambio, los *servicios de vigilancia privada, tecnologías de seguridad, y transporte de dinero y valores*, requieren necesariamente de personería jurídica para existir legalmente, lo cual obliga a formalizarse ante la SUCAMEC (además de que esto representa un incentivo pues brindarían seguridad jurídica a su cartera de clientes). A su vez, las exigencias operativas y administrativas que determina la Ley 28779, Ley de Servicios de Seguridad Privada implican más incentivos para la formalización de las ESP:

1. El *servicio de vigilancia privada* subemplea mano de obra para la prestación del servicio, lo que acarrea amplio trabajo administrativo, y debe contar con Armería, salas de trabajo, caja fuerte entre otras (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN. Diario Oficial El Peruano. [art. 15]).
2. El *servicio de transporte de dinero y valores* requiere vehículos blindados con características específicas, bóveda de cemento, sistema de seguridad electrónica, etc. (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN. Diario Oficial El Peruano. [art. 23]).
3. El *servicio de tecnología de la seguridad* se debe entregar a través de medios como Centrales receptoras de alarma, GPS, Videovigilancia, control de accesos, Sistemas de



detección y de extinción de incendios (Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN. Diario Oficial El Peruano [art. 46]).

En síntesis, reunir los requisitos para la distribución de estas modalidades representa altos incentivos para formalizarse, dejando poco espacio a la oferta informal de estos servicios. Por tal motivo, se sostiene que las modalidades no forman parte de una unidad empírica de análisis. En lugar de ello, cada una requiere de consideraciones metodológicas para interpretar la autorización como un indicador de la oferta de seguridad privada.

Como vimos, las autorizaciones se emiten por un periodo de cinco años para la venta de una modalidad en un departamento a nivel nacional con posibilidad de renovación. Si una empresa llegase a acumular múltiples autorizaciones (no importa si se trata de más modalidades o más regiones), esto se podría interpretar como un signo de estabilidad, de rentabilidad, de solidez en el negocio: es razonable suponer que a más regiones o modalidades de venta autorizadas por más tiempo, se tendrá más clientes en más lugares del país. De la misma forma, es coherente asumir que tener pocas autorizaciones implique necesariamente una menor estabilidad, rentabilidad o solidez en el negocio. Sin embargo, existen dos interpretaciones excluyentes de tener una sola autorización:

1. *Empresa regular.* Se puede tratar de una empresa autorizada para vender cinco años de una modalidad en una sola región que 1) consiguió muchos clientes que le permiten estabilidad y rentabilidad comercial, o 2) fue superada por la competencia y dejó de ser rentable, lo que condujo a su desactivación comercial.
2. *Empresa Ad Hoc.* Se puede tratar de una empresa autorizada para vender cinco años de una modalidad en una sola región que realizó el trámite formal *ad hoc* frente a la oportunidad de concursar por una licitación específica (o un grupo de estas). No renueva su autorización porque la oportunidad terminó y se acabaron los contratos (una posibilidad razonable es pensar que el empresario liquida dicha empresa e inaugura una nueva en el mismo local con la misma planilla).

De manera que a medida que una ESP va acumulando más autorizaciones, deja de parecerse al modelo de *Empresa Ad Hoc* y se acerca más al modelo de *Empresa regular*. A partir de esta distinción, se deberá interpretar el análisis de empresas de pocas autorizaciones.

Desarrollo

Como se ha mencionado antes, el objetivo principal de este estudio es comprender la situación actual de la oferta y la demanda de servicios de seguridad privada en Perú dentro del periodo 2000-2017. Para ello, los objetivos específicos implican 1. describir las características generales de la oferta de las empresas de seguridad privada en Perú (2000-2017) y 2. describir la evolución del gasto público del gobierno de Perú en servicios de seguridad privada (2009-2017). Para ello, se emplean datos de dos fuentes de información:

Primera fuente: Registro de autorizaciones a empresas de seguridad de la Gerencia de Servicios de Seguridad Privada GSSP (SUCAMEC, 2018). A través de una solicitud de Acceso a la Información Pública a la GSSP de la SUCAMEC, se obtuvo un registro de autorizaciones a empresas de seguridad privada para el periodo 2000-2017. Los datos remiten a información administrativa de autorizaciones a ESP para la venta de modalidades de seguridad privada a nivel departamental.

Segunda fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF, 2018). Se obtuvo información relativa a la ejecución presupuestal, estrictamente del gobierno nacional, a partir del registro en tiempo real de los gastos que las unidades ejecutoras deben publicar en el portal web de acceso público Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. Se construyó una base de datos desde 2009 hasta 2017 que incluye montos nominales devengados (montos de pago obligatorios) en la contratación de servicios de seguridad. Por otro lado, en Campos (2020), se deflactaron los montos nominales a fin de eliminar el efecto de precios e inflación del gasto público y permitir una comparación interanual real más confiable, a través de los datos de PBI real y nominal del Banco Central de Reserva del Perú.

El Aumento de la Oferta de Seguridad se ha Concentrado en Empresas de Vigilancia y en Lima

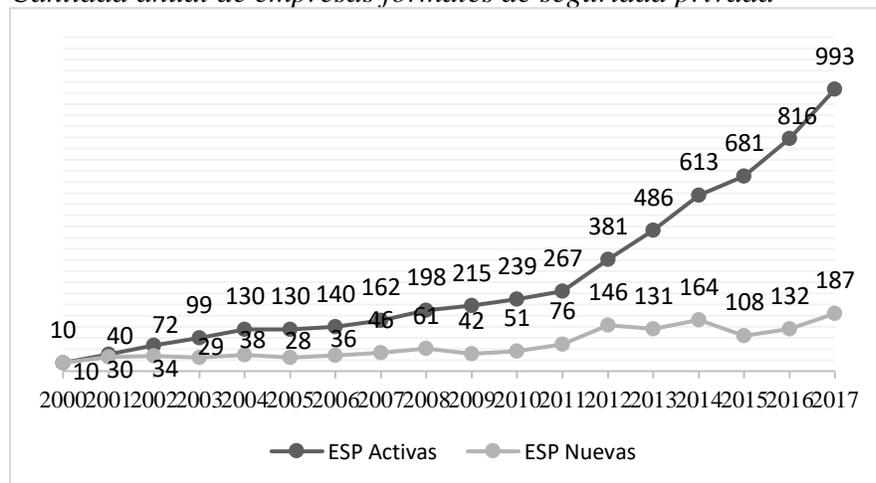
La oferta formal de seguridad privada se expande anualmente desde hace dos décadas

Los datos muestran la tendencia creciente de la cantidad de empresas autorizadas para vender alguna modalidad de seguridad privada en el Perú entre el 2000 y el 2017. Si bien se reportan 1 349 empresas de seguridad formalizadas para el periodo estudiado, en el Figura 1 se ve, por un lado, que solo había diez empresas formales en el 2000 y 267 en 2011, cifra que se expande hasta 993 en 2017. A parte del incremento cuantitativo, obvio objetivo de las empresas de seguridad privada en el Perú, estos datos también muestran el crecimiento de la oferta formal de seguridad privada.

Es posible ver que todos los años el sector formal recibe más empresas (nuevas o informales que dejan de serlo) con una tendencia creciente desde el inicio del periodo estudiado. A pesar de que estos datos permiten sostener el argumento del crecimiento de la oferta, no se puede afirmar que se trate de empresas con contratos vigentes y en operaciones. Sin embargo, es razonable pensar que la tendencia incremental de la formalización (o creación) de empresas de seguridad muestra un fortalecimiento de la legislación y regulación del sector que procura la ampliación de una competencia formal comercial anual.

Figura 1

Cantidad anual de empresas formales de seguridad privada



Nota. Datos extraídos de SUCAMEC (2018). Se tomó en cuenta empresas activas y nuevas en un periodo de 2000 a 2017.

La Oferta Formal de Seguridad se Concentra en Lima y Otras Ciudades Costeras

La oferta de seguridad privada es de alcance nacional, las ESP tiene autorizaciones formales para ofrecer sus servicios en las 25 regiones del Perú. En la Tabla 2 se ve que el 53 % de la oferta está concentrada en Lima, La Libertad, Arequipa, Piura, Ancash e Ica. Resulta relevante que el 25 % del total de la oferta se concentre solamente en Lima. Las otras 19 regiones del país concentran el 47 % de la oferta de servicios de seguridad donde Huancavelica, Amazonas y Madre de Dios son las regiones con menor presencia relativa de servicios formales de seguridad privada. En síntesis, la oferta de seguridad privada en Perú se concentra principalmente en la venta de servicios en algunas ciudades de la costa peruana. Se puede inferir que en aquellos lugares con presencia marginal de ESP formales, la oferta informal de seguridad privada u otro tipo de organizaciones de administración de la seguridad tengan una presencia más relevante, desplazando a la seguridad privada del mercado subnacional.

Tabla 2

Cantidad de autorizaciones formales de seguridad privada según departamento

Región	Cantidad de autorizaciones	Porcentaje	
Lima	917	25 %	53%
La Libertad	239	7 %	
Arequipa	224	6 %	
Piura	197	5 %	
Ancash	194	5 %	
Ica	183	5 %	
Junín	153	4 %	47%
Lambayeque	148	4 %	
Cusco	136	4 %	
Cajamarca	122	3 %	
Puno	106	3 %	
San Martín	99	3 %	
Loreto	96	3 %	
Ucayali	95	3 %	
Ayacucho	83	2 %	
Moquegua	80	2 %	
Tacna	78	2 %	
Callao	76	2%	
Pasco	74	2 %	
Huánuco	73	2 %	
Apurímac	67	2 %	



Tumbes	58	2 %	
Huancavelica	58	2 %	
Amazonas	51	1 %	
Madre de Dios	46	1 %	
Total general	3653		100 %

Nota. Datos de SUCAMEC (2018) para el periodo de 2000 a 2017.

La Enorme Oferta Formal de Vigilancia Privada («wachimanes»)

Casi el 90 % de las autorizaciones formales para la venta de servicios de seguridad privada (Tabla 3) se concentra en el servicio de vigilancia privada. Es decir, la amplia mayoría de servicios ofertados en el mercado de la seguridad privada peruana se limita al alquiler de personal operativo de seguridad calculado en 77 219 para el 2015. El mismo informe señala la mayoritaria concentración de personal operativo en Lima (73.1 %), Callao (5 %), Arequipa (4.2 %), La Libertad (2.1 %), Lambayeque (2 %) (SUCAMEC, 2016, p. 28). Por lo que es coherente afirmar que la oferta de seguridad privada en el Perú se concentra en el alquiler de personal operativo de vigilancia privada (*wachimanes*).

Asimismo, de acuerdo con el acápite de análisis normativo, se observa un subregistro de las modalidades de *servicios de protección personal* y de *consultoría y asesoría en temas de seguridad*, así como una concentración de *servicios de tecnología de seguridad* y *servicio de transporte de dinero y valores* en una cantidad limitada de empresas en el mercado. Se puede inferir, a partir del exceso de empresas reportadas por la Tabla 2 (1 481 empresas), que existen empresas de seguridad que ofrecen más de un servicio de seguridad legalmente permitido dentro del periodo estudiado (2000-2017).

Tabla 3

Autorizaciones y cantidad de empresas según modalidad formal

Modalidades permitidas por Ley	Cantidad de autorizaciones	Porcentaje de autorizaciones	Cantidad de empresas	Porcentaje de empresas
Servicio de vigilancia privada	3248	88%	1250	84.4%
Servicios de protección personal	199	5.4%	104	7%
Servicios de tecnología de seguridad	98	2.7%	59	4%
Servicios de consultoría y asesoría en temas de seguridad	64	1.8%	64	4.3%
Servicios de transporte de dinero y valores	44	1.2%	4	0.3%
Total general	3653	100%	1481	100%

Nota. Datos de SUCAMEC (2016) para el periodo de 2000 a 2017.

Dos Tercios de la Oferta de Seguridad Privada Tiene una Sola Autorización Formal

Entre el 2000 y el 2017 se ha autorizado formalmente a 1 349 empresas para la venta de servicios de seguridad privada. De acuerdo con la Tabla 4, la empresa con más autorizaciones acumula hasta 52 en este periodo. Las 25 empresas con más autorizaciones acumulan por lo menos 17 autorizaciones y representan menos del 2 % de la oferta nacional. Se puede ver que, a medida que se acumulan más autorizaciones, por lo general la cantidad de empresas cae. De modo que la concentración se ubica en aquellas empresas que no renovaron su única autorización formal (60 %) y 14 % acumula 2 autorizaciones. Así, casi tres cuartos de la oferta de seguridad no tienen más de dos autorizaciones y tan solo un cuarto de la oferta acumula de 3 a 52 autorizaciones formales de venta de servicios de seguridad en los departamentos del Perú.



Se puede sostener que una pequeña porción de ESP conforma el núcleo duro de la oferta en el Perú, a diferencia de la mayor parte del sector. A pesar de que se trata de una oferta formal en expansión ininterrumpida y que acumula una, dos o tres autorizaciones, la vigilancia privada es la modalidad más abundante de venta, y Lima (así como otras ciudades importantes) la región que concentra una extensa porción de la oferta de seguridad privada en el Perú.

A partir de la verificación de los RUC de las ESP en la web del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, se pudo identificar que 433 empresas de seguridad habían logrado, por lo menos, una contratación con el Gobierno nacional entre 2004 y 2017. 20 de las 25 empresas con mayor número de autorizaciones formales vendieron seguridad al Estado y conforman el 4.62 % de la cartera de proveedores del gobierno nacional. Al igual que con la oferta nacional, la mayor cantidad de ESP (62 %) se concentra en aquellas con una (33.5 %), dos (16.9 %), y tres autorizaciones (11.3 %) y se reduce a medida que se acumulan más (38 % restante que registra en 4 y 52 autorizaciones). De la misma forma, se puede sostener que 916 empresas nunca vendieron seguridad al Estado y por lo tanto son de oferta exclusiva del sector privado.

Por último, a pesar de ser el segmento más abundante de la oferta de seguridad privada en Perú en el periodo estudiado, el gobierno nacional contrata solo al 18 % de las ESP que tienen una sola autorización. En contraste, en varios casos, el gobierno nacional contrató una gran cantidad de empresas que acumulan múltiples autorizaciones. Sin embargo, la distribución de proveedores del Estado es similar a la distribución de ESP en general, lo que impide identificar un sesgo del Estado para contratar prioritariamente a cierto tipo de ESP. En otras palabras, el gasto público del gobierno nacional se invierte en servicios de todos los sustratos de la oferta de seguridad del país, pese a que ello signifique contratar a empresas de vigilancia que no renuevan sus autorizaciones y están concentradas en Lima.

Tabla 4

Cantidad de empresas según el número de autorizaciones acumuladas

N° de Autorizaciones	Cantidad y porcentaje total de empresas		Cantidad y porcentaje total de empresas que proveen al Estado			
1	817	60.56%	82%	145	33.49%	62%
2	190	14.08%		73	16.86%	
3	108	8.01%		49	11.32%	
4	60	4.45%		37	8.55%	
5	42	3.11%		28	6.47%	
6	27	2.00%		16	3.70%	
7	15	1.11%		12	2.77%	
8	15	1.11%		10	2.31%	
9	10	0.74%		10	2.31%	
10	11	0.82%		9	2.08%	
11	6	0.44%		4	0.92%	
12	6	0.44%		5	1.15%	
13	7	0.52%		6	1.39%	
14	2	0.15%		2	0.46%	
15	5	0.37%		4	0.92%	
16	5	0.37%		3	0.69%	
17	2	0.15%		2	0.46%	
18	2	0.15%	1	0.23%		
19	2	0.15%	2	0.46%		
22	2	0.15%	0	0.00%		
23	1	0.07%	1	0.23%		
24	1	0.07%	1	0.23%		
26	1	0.07%	1	0.23%		
27	5	0.37%	4	0.92%		
30	1	0.07%	1	0.23%		
31	1	0.07%	1	0.23%		
32	1	0.07%	1	0.23%		
33	1	0.07%	0	0.00%		
34	1	0.07%	1	0.23%		
38	1	0.07%	1	0.23%		
39	1	0.07%	1	0.23%		
41	1	0.07%	1	0.23%		
52	1	0.07%	1	0.23%		
Total general	1349	100%		433	100%	38%

Nota. Datos de SUCAMEC (2018) para el periodo de 2000 a 2017.

Los Sectores del Gobierno Nacional Expandieron su Gasto Público en Seguridad Privada

Desde inicios de los 2000, la venta de servicios de seguridad privada se ha extendido mayoritariamente en Lima, por parte de empresas que no vuelven a tramitar autorizaciones formales y que ofrecen principalmente vigilancia privada. A pesar de que se entiende que la compra pública de servicios de seguridad privada sucede hace décadas, se tienen registros al respecto recién desde inicios de los 2000 Martens (2016). En este contexto, se identifica al Estado (una organización con más de 400 proveedores en 17 años) como el cliente más relevante del sector seguridad privada. Si bien la compra pública de seguridad privada es el fenómeno de interés de esta sección, no se pueda negar la demanda del sector privado, por ejemplo, las entidades del sistema bancario o la industria extractiva primaria exportadora. Se puede dividir la demanda del sector privado en dos tipos de cliente:

Clientes estables: «las terminales portuarias y aeroportuarias, los edificios y centros corporativos, malls, tiendas por departamento, supermercados, clínicas, estadios, casinos y tragamonedas, [embajadas, oficinas de cooperación internacional], universidades y colegios, [... hoteles], restaurantes, las discotecas y pubs, farmacias, grifos, estaciones de servicios, condominios, clubes campestres, playeros, urbano-recreativos, terminales de transporte terrestre» (Campos, 2020).

Clientes ocasionales: se tienen a los «proyectos de construcción de infraestructura inmueble o [...] de inversión pública [...] en infraestructura]. También los eventos de alta concurrencia, como conciertos, festivales musicales, ferias, eventos, y convenciones de diversa índole» (Campos, 2020).

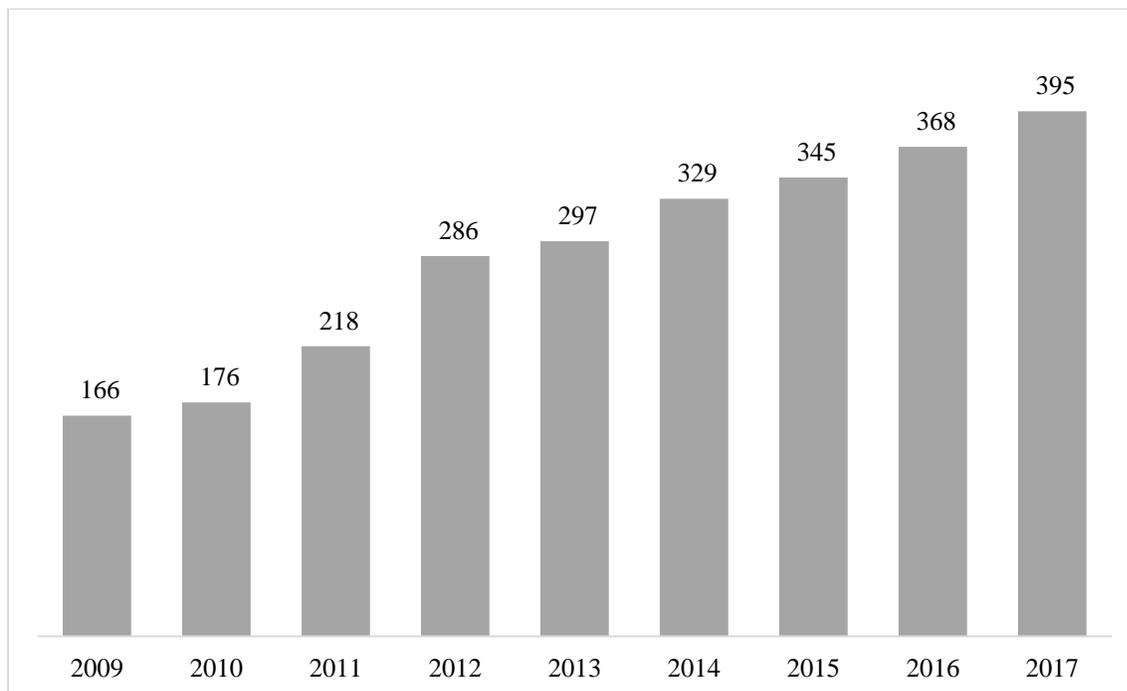
Entonces, partiendo de que el Estado es uno de los clientes más grandes de la seguridad privada en el país, resulta relevante conocer qué entidades integran el gobierno nacional, así como la evolución de sus gastos en servicios de seguridad privada. ¿Cómo ha evolucionado el gasto del gobierno nacional entre el 2009 y el 2017?

El Aumento del Gasto en Seguridad Privada del Gobierno Nacional (2009-2017)

Los «gastos por la contratación de servicios de cámaras de video, alarmas y otros implementos necesarios para resguardar el orden y la seguridad, de las personas y valores que se encuentran en un lugar físico determinado» (SIAF, 2018) se ubican en el documento *Detalle Específico: Servicios de Seguridad y Vigilancia* desde 2009. Mientras los Servicios de Seguridad y Vigilancia costaron 166 millones de soles al gobierno nacional en el 2009, el gasto se elevó a 395 millones en 2017, tal y como se muestra en el Figura 2. En otras palabras, luego de nueve años de una ininterrumpida expansión del presupuesto, los Servicios de Seguridad y Vigilancia se incrementaron en 138 %, o, lo que es más del doble del presupuesto del 2009, aproximadamente 229 millones de soles. En ese sentido, es razonable preguntarse por el crecimiento porcentual de los sectores del gobierno nacional.

Figura 2

Evolución del gasto público en servicios de seguridad entre 2009 y 2017



Nota. Datos del SIAF (2018). Periodo de 2009 a 2017. Las cifras se refieren a millones de nuevos soles.

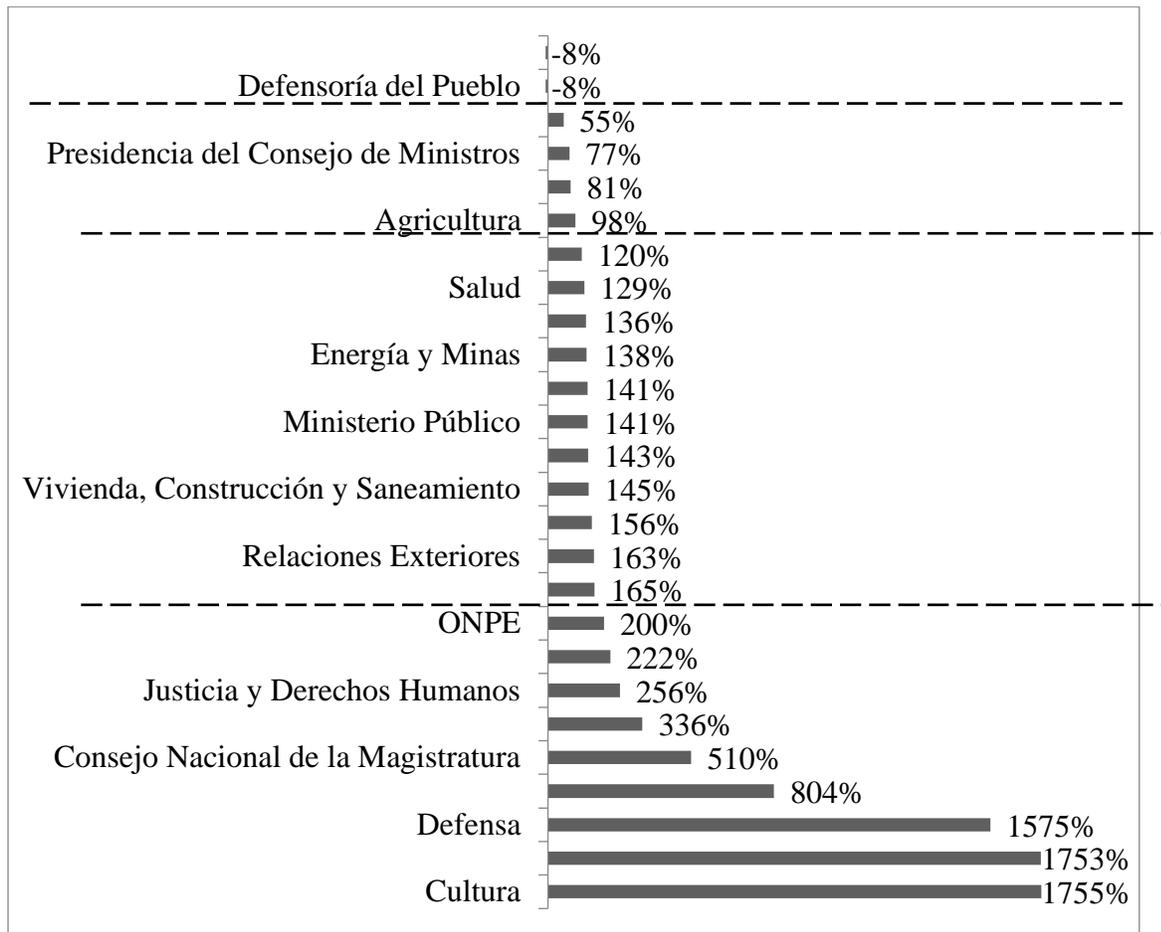
Todos los Sectores Aumentan su Gasto

En esta sección, el análisis se limitó solo al nivel de gobierno nacional para el periodo 2009-2017 y se excluyó, por insuficientes datos en el arco temporal establecido, al sector Congreso de la República y sector Desarrollo (Mujer y Poblaciones Vulnerables, Mujer y Desarrollo Social, Desarrollo e Inclusión Social). Este nivel de gobierno incluye a los siguientes sectores: Defensoría del Pueblo, Vivienda, Salud, Jurado Nacional de Elecciones, Poder Judicial, Producción, Interior, Tribunal Constitucional, Relaciones Exteriores, Transportes, Defensa, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Economía y Finanzas, Agricultura, Cultura, Presidencia del Consejo de Ministros, Comercio Exterior, Educación, Justicia, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público, Ambiente, Trabajo, Contraloría General de la República, Energía y Minas, Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (SIAF, 2018).

En la Figura 3 se puede ver el contraste de crecimientos porcentuales del presupuesto para seguridad privada de los sectores del gobierno nacional. A pesar del incremento porcentual heterogéneo, se trata del mismo contexto temporal estudiado. Por un lado, se tienen sectores que redujeron porcentualmente sus presupuestos, otros que no se incrementaron en más de 100 %. También un gran grupo de sectores con un crecimiento similar al crecimiento global (138 % \pm 30 %), y un grupo que tuvo una expansión radical de su presupuesto para contratar servicios de seguridad privada (de hasta 1700 %). Es posible inferir que la expansión del gasto se asocia a una expansión análoga del patrimonio e instalaciones por proteger. También es posible suponer que la expansión presupuestal se destina a comprar servicios de seguridad más sofisticados y costosos.

Figura 3

Expansión porcentual del presupuesto sectorial asignado para contrataciones de seguridad privada

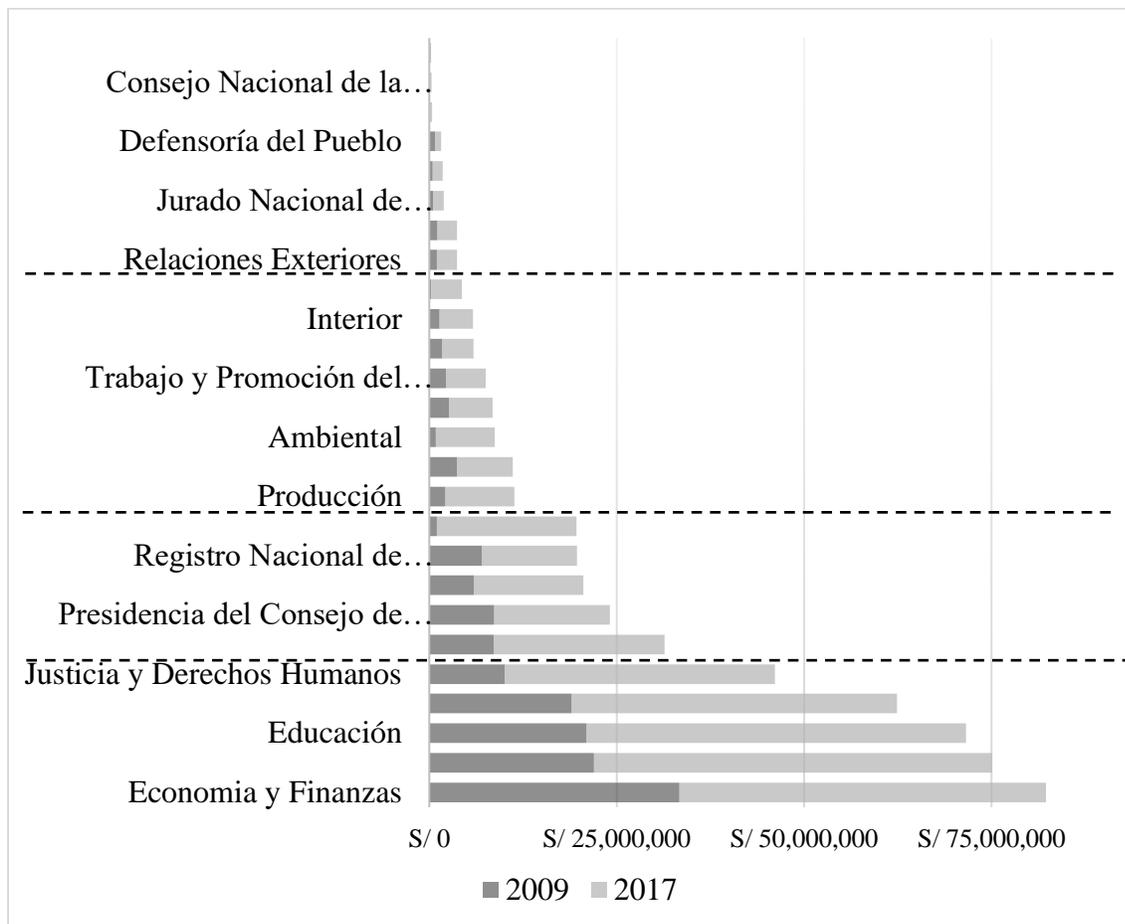


Nota. Datos del SIAF (2018), para el periodo de 2009 a 2017.

Pese a la heterogénea expansión del presupuesto, estos crecimientos porcentuales no son correlativos con los recursos devengados. Es decir, el crecimiento porcentual del presupuesto de cada sector para contratar seguridad privada no halla correlato con el crecimiento absoluto de su presupuesto. En ese sentido, resulta importante explorar el crecimiento absoluto del presupuesto de cada sector, por lo que en el Figura 4 se organizó la información de acuerdo con el crecimiento del volumen del monto devengado según el primer y el último año analizado.

Figura 4

Comparación de presupuesto absoluto sectorial devengado en contrataciones de seguridad privada



Nota. Datos del SIAF (2018) en el periodo de 2009 a 2017.

En el caso del presupuesto de los sectores del último grupo, este fue menor a 1 millón de soles en el 2009 con un moderado crecimiento que no les permitió superar los 3 millones en el último año estudiado. Así, el primer grupo muestra sectores que en ningún año superó los 3 millones de soles para la contratación de servicios de seguridad. Si bien el segundo y tercer grupo de sectores tuvieron aproximadamente un millón de soles para contratar seguridad privada en el 2009, los sectores del segundo grupo no superaron los 9 millones en el 2017, mientras que los sectores del tercer grupo ampliaron sus presupuestos hasta 22 millones de soles, mostrando una mayor expansión relativa que los sectores del segundo grupo. El último grupo de sectores muestra



el crecimiento presupuestal más radical dado que pasó de tener, por lo menos, 10 millones de soles en el 2009 a devengar hasta 53 millones de soles en el 2017 para la contratación de servicios de seguridad privada. Esta categoría agrupa a los cinco sectores con mayor presupuesto para el periodo estudiado.

Entonces, se puede sostener que la amplia mayoría de sectores ha tenido no solo una expansión porcentual entre el primer y último año estudiado, sino, además, una expansión absoluta del presupuesto para contratar seguridad. Si bien se tiene una expansión total de 138 % del gasto en servicios de seguridad privada por parte del gobierno nacional entre el 2009 y el 2017, una reducida cantidad marginal de sectores ha reducido sus presupuestos. De forma que es racional sostener una importante compra estatal de servicios privados de seguridad. También es coherente asumir una relación entre un mayor gasto en seguridad con una mayor demanda de estos servicios por parte de los sectores del gobierno nacional.

Conclusiones

A partir de la creación de 1 349 empresas y la tramitación de 3 653 autorizaciones a nivel nacional de manera creciente en el periodo estudiado, se puede concluir que hubo un claro aumento de la oferta de empresas de seguridad privada. Incluso, los datos analizados muestran que se emitieron un total de 3 248 autorizaciones de vigilancia privada para un total de 1 250 empresas en el periodo estudiado. Esto permite concluir no solo sobre el claro aumento de la oferta privada, sino el mayoritario crecimiento de la modalidad de servicios de vigilancia privada en Perú. Además, el aumento de 138 % del presupuesto del gobierno nacional representó un total de 2 580 millones de soles para contratar servicios de seguridad con las 433 empresas proveedoras identificadas durante los nueve años analizados.

Cada año hay más empresas de seguridad y también hay más presupuesto público para contratar sus servicios, lo que se interpreta como una situación actual de mayor compra y venta de seguridad. Por el tamaño de la oferta se puede inferir que el principal objeto de compra y venta es la vigilancia privada. El Estado está comprando más vigilancia privada, pero ¿qué es lo que se



vigila?, ¿el objeto de vigilancia justifica el incremento presupuestal?, ¿se trata de un gasto eficiente, o existen formas más económicas de vigilar lo que se pretende vigilar?, ¿a qué racionalidad de gasto corresponde la contratación pública de seguridad privada? En función de los resultados de esta investigación, se formulan estas preguntas que futuras investigaciones en torno a calidad y eficiencia del gasto podrán abordar con mayor precisión.

Referencias

- Campos Vásquez, C. (2020). *El Mercado de la Seguridad Privada: Análisis de factores no explorados en un país latinoamericano* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional de la PUCP.
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/171858>
- Pérez Fernández, C. (2019). *Estudio de la actividad administrativa de fiscalización en el ámbito de los servicios de seguridad privada*. [Tesis de magister, Escuela de Posgrado San Francisco Xavier] Repositorio Institucional de la Escuela de Posgrado San Francisco Xavier.
<http://repositorio.sfx.edu.pe/bitstream/handle/SFX/47/Carla%20Cecilia%20P%C3%A9rez%20Fern%C3%A1ndez%20SFX.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Decreto Legislativo N° 1213 de 2015. Que regula los Servicios de Seguridad Privada. 24 de septiembre de 2015. Diario Oficial El Peruano.
- James Kakalik y Sorrel Wildhorn. (1971). *Private police in the United States: findings and recommendation. Prepared for the department of Justice*. California Rand Corporation.
<https://www.rand.org/pubs/reports/R0869.html>;
- Spitzer, S. y Scull, A. (1977). Privatization and Capitalist Development: The Case of the Private Police. *Social Problems*, 25(1), 18-29. <https://doi.org/10.2307/800464>
- Ley 28779 de 2011. 31 de marzo de 2011. D. S. N° 003-2011-IN. Diario Oficial El Peruano.
- Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). (2018). Consulta de Ejecución de gasto. Consulta Amigable. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- SUCAMEC. (2016). *Seguridad privada: Un estado situacional*. Naciones Unidas.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1493482/seguridad-privada-peru-final_2016.pdf.pdf
- Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC). (2018). *Registro de autorizaciones a empresas de seguridad privada*. Gerencia de Servicios de Seguridad Privada. Documento interno institucional.

LA CIBERDEFENSA EN EL DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL

CYBER DEFENSE IN DEVELOPMENT AND NATIONAL SECURITY

Ernesto Luis Castillo Fuerman

instituto.marin@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN

ORCID 0001-9811-8784

General de Brigada en situación de retiro del Ejército del Perú, especialista en Ciberseguridad y Ciberdefensa por la UNI-INICTEL, doctor y magister en Gestión y Desarrollo, así como magister en Gestión Pública e ingeniero Electrónico. Ha sido director del Centro de Entrenamiento Táctico Computarizado de Ejército, fundador del Centro de Ciberdefensa del Ejército, Jefe de Operaciones y Comandante General de Ciberdefensa y Telemática del Ejército; asimismo, ha formulado el Manual de Guerra Electrónica y Ciberdefensa del Ejército. Actualmente, se desempeña como catedrático de Ciberseguridad y Ciberdefensa en los programas de postgrado del CAEN.

Resumen

Los ciberataques comienzan silenciosamente, alguien hace clic en un enlace de un correo electrónico y al principio parece que no pasa nada, pero ese clic abre la puerta a los intrusos y cuando llega el momento atacan. Nada funciona creando caos y confusión, pero si ese sistema es necesario para que funcione un país entero, si ese sistema es un activo crítico nacional que afecte el desarrollo, seguridad y defensa nacional ¿qué se puede hacer para protegerlos? En el presente artículo analizaremos cómo la tecnología digital se ha vuelto indispensable para el funcionamiento de nuestras sociedades y cómo gracias a esto, los *hackers* pueden dejarnos fuera de combate en cuestión de milisegundos; explicaremos cómo funcionan los ataques informáticos sobre una red importante, veremos cómo los ciberdelincuentes han convertido al ciberdelito en una industria y negocio más rentable que el narcotráfico y tráfico de armas (Lozano, 2022), ganando miles de



millones de dólares, afectando a infraestructuras y activos críticos nacionales. Por los avances tecnológicos, cada vez más, los activos críticos nacionales dependen de los sistemas informáticos y cuando estos son atacados y es sobrepasada la capacidad de ciberseguridad de sus operadores, sectores responsables o la Dirección de Inteligencia Nacional, la ciberdefensa actúa, siempre que afecta la seguridad nacional (Ley Ciberdefensa, art. 4. Congreso de la República de Perú).

Palabras clave: ciberseguridad, ciberdefensa, ciberataque, ciberdelincuencia.

Abstract

Cyber-attacks start quietly, someone clicks on a link in an email, and at first, it seems like nothing happens, but that click opens the door for intruders and when the time comes they attack. Nothing works by creating chaos and confusion, but if that system is necessary for an entire country to function if that system is a critical national asset that affects national development, security, and defense, what can be done to protect it? In this article we will analyze how digital technology has become essential for the functioning of our societies and how, thanks to this, hackers can knock us out in a matter of milliseconds; We will explain how computer attacks work on an important network, we will see how cybercriminals have turned cybercrime into a more profitable industry and business than drug trafficking and arms trafficking (Lozano, 2022), earning billions of dollars, affecting infrastructures and national critical assets. Due to technological advances, critical national assets increasingly depend on computer systems, and when these are attacked and the cybersecurity capacity of their operators, responsible sectors, or the National Intelligence Directorate is exceeded, cyber defense acts, whenever it affects national security (Cyber Defense Law, art. 4. Congress of the Republic of Peru).

Keywords: cybersecurity, cyberdefense, cyberattack, cybercrime.

Introducción

¿Imaginas tu vida sin poder tener alimento y agua, sin poder movilizarte, cobrar tu sueldo o tener garantizada la atención de tu salud, o sin energía eléctrica, internet y redes de telecomunicaciones?, sería un caos.

Para garantizar nuestro bienestar cotidiano, están los activos críticos nacionales y los ciudadanos debemos valorarlos. Pero, ¿qué son los activos críticos nacionales? Son las principales infraestructuras, recursos y sistemas del país que garantizan la atención de nuestras necesidades vitales y el desarrollo nacional de nuestra vida cotidiana; son esenciales, sin estos los peruanos resultaríamos muy afectados, es por eso que el estado busca protegerlos y nosotros los ciudadanos debemos valorarlos. Tengamos en cuenta que los activos críticos nacionales nos permiten atender nuestras necesidades vitales, como los servicios públicos, agua, energía, transporte, saneamiento, salud entre otros. Nos permiten el servicio de instituciones del estado y la administración pública, nos permiten garantizar nuestra integridad física, la seguridad ciudadana, la gestión de riesgo de desastres y la defensa nacional, de igual forma, nos permiten todo aquello que contribuye al bienestar social y económico.

Los activos críticos nacionales son esenciales para satisfacer nuestras necesidades vitales; y, para que nuestro Perú pueda alcanzar sus objetivos nacionales, es realmente importante que todos los peruanos tengamos garantizada la atención de nuestras necesidades vitales, por eso el valorar los activos críticos nacionales, está en nuestras manos.

Para la protección y defensa de los activos críticos nacionales, la ciberdefensa cumple un rol muy importante, pues es el último bastión cuando estos sufren ciberataques, porque actúan una vez que ha sido sobrepasada la capacidad de protección de sus operadores, sector responsable o la Dirección de Inteligencia Nacional nacional (Ley Ciberdefensa, art. 4. Congreso de la República de Perú), haciendo uso de sus fortalezas y capacidades, realizando ciberoperaciones (JID, 2020).

Desarrollo

En muchos sentidos las sociedades avanzadas son como el cuerpo humano: en ellas ocurren simultáneamente miles de procesos diferentes e, igual que algunos órganos, son fundamentales para nuestra supervivencia; algunas infraestructuras o activos son tan vitales que todo se derrumbaría sin ellas. Tradicionalmente estos activos críticos se construyen para que puedan funcionar de forma autónoma, pero en las dos últimas décadas, gran parte de ellas se conectaron a Internet y ahora dependen del acceso a la tecnología digital; como si un cuerpo humano estuviera conectado a un cerebro artificial externo, millones de veces más potente. Esto ha creado una capa silenciosa e invisible de tecnología digital que conectan nuestros activos críticos, permitiendo que funcionen con más eficacia, pero, también, hace que sea cada vez más interdependiente.

Los aerogeneradores de Alemania, por ejemplo, pueden necesitar estar conectados a satélites estadounidenses, para que funcionen bien, por eso, una interrupción en esta capa invisible ocasionaría posiblemente efectos en cascada y en el peor de los casos dejar sin control y fuera de juego la infraestructura o activo crítico de toda una sociedad.

Caso Ciberataque al Distrito de Anhalt-Bitterfeld, Alemania, 2021

Anhalt-Bitterfeld es una ciudad en el centro de Alemania que se vio afectada por una forma de ciberdelincuencia que acecha en las sombras del internet: a las seis y media de una mañana del verano del 2021, llegó la primera llamada al departamento de informática, sus funcionarios habían prendido su computadora y no funcionaba nada, los archivos estaban encriptados. Los responsables de los servicios digitales pensaban que era un ataque que se resolvería en poco tiempo, que lo aclararían en los próximos días, pero las llamadas seguían llegando con empleados de todo el distrito quejándose de que sus computadoras estaban muertas. Alarmados, los informáticos revisaron el sistema y encontraron una nota de rescate que les helo la sangre, se dirigía directamente a ellos, alguien lo había preparado muy bien, fue entonces cuando comprendieron que se no se trataba de un ciberataque más, esto era mucho más serio y cuando la computadora del jefe informático de Anhalt-Bitterfeld, que tiene todos los derechos y accesos, se encriptó,



conocieron que tenían un problema grave. ¿Quiénes eran los intrusos?, ¿qué querían? y ¿cómo saldría el distrito de esta situación?

El segundo día del ciberataque en Anhalt-Bitterfeld, la noticia ya estaba en la prensa, indicando que habían hackeado a la administración y no se sabía cuándo podrían volver a trabajar. Los programas de las distintas oficinas estaban conectados entre sí a través de la infraestructura informática. Nada funcionaba, ni la caja registradora, ni el sistema de alarma; oficinas enteras, desde la asistencia social, hasta los servicios de inmigración tuvieron que cerrar y a medida que las noticias sobre el apagón cibernético se extendían, también se extendía el temor de los residentes. La gente se preguntaba si la oficina sería capaz de pagar la asistencia social, las dietas, la ayuda a los ancianos, etc. ¿Qué sucedió?, en pocas horas las autoridades se dieron cuenta de que la comunidad había sido víctima de la ciberdelincuencia organizada con un ataque de *ransomware*.

¿Qué se conoce de un ataque de ransomware; qué sabemos exactamente; cómo funcionan estos ataques? Suelen seguir un guion similar: en primer lugar, los intrusos acceden a una red informática, al igual que los virus biológicos encuentran varias formas para entrar en nuestro cuerpo, los intrusos tienen un arsenal de herramientas para entrar en el sistema, a menudo se disfrazan de contactos de confianza y convencen a las personas para que compartan sus credenciales de acceso; una vez dentro del sistema, suelen pasar semanas o incluso meses a la caza, buscan información lo suficiente sensible como para que la gente pague para recuperarla. Cuando encuentran lo que buscan, encriptan los datos y envían un mensaje a su víctima, ofreciéndole una clave a cambio de un rescate. Las víctimas tienen dos opciones, pagar y confiar en que les devolverán los datos o negarse e intentar recuperar por su cuenta parte de los datos secuestrados.

En la sala de operaciones técnica o sala de guerra, los responsables de los servicios digitales de Anhalt-Bitterfeld buscaban soluciones. Tenían mucha adrenalina, mucho estrés, con jornadas de diez y seis o diez y ocho horas, y con discusiones por culpa del estrés. Olivert Rumpt, jefe de Tecnologías de la Información (TI) de Anhalt-Bitterfeld, reflexionaba sobre la situación, indicando que «teníamos que actuar, tenían que encontrar soluciones, mis pensamientos y miedos, oh dios mío, qué va a pasar, cuánto durará esto» (Canal DW, 2021).

Figura 1

Jefe de TI Anhalt Bitterfeld



Nota. Recuperado de DW.

Poco a poco se dieron cuenta de la magnitud de lo que había sucedido, todos los correos electrónicos de los últimos 20 años se habían perdido, todos perdidos, imposibles de recuperar. Cómo comunicar esto a los empleados, indicarles que «lo sienten, pero su cerebro se borró», muchos utilizan sus sistemas de email como un archivo donde guardan todos sus correos.

¿Cómo lograron acceder los intrusos al sistema; dónde está la brecha que utilizaron? El ataque inicial se produjo a través de un correo electrónico de *phishing*. Meses antes, un empleado había hecho clic en un enlace infectado dentro de un correo electrónico y había introducido su contraseña, en este momento, al parecer, los atacantes ingresaron al sistema. El atacante estuvo en el sistema al menos unos seis meses, aproximadamente.

Ataques de ransomware como el de Anhalt-Bitterfeld, se han convertido en algo habitual y cada vez es peor, es el cibercrimen organizado. En Alemania, los sistemas informáticos de más de cien comunidades e instituciones públicas fueron tomados como rehenes en los últimos dos años. Es una industria en auge y es una industria que tiene gestores, planificadores, promotores, etc. Los grupos criminales aprovecharon la pandemia del COVID-19 y los cambios en nuestras vidas para atacar las instituciones públicas sanitaria, tal como ocurrió con el sistema de salud de Irlanda (ABC, 2021).



El ciberataque a Anhalt-Bitterfeld lo realizó un grupo que se llamaba «Pay or gruibe» y el importe del rescate era de quinientos millones de euros, una cantidad exacerbada para un distrito como ese. El ciberataque debía ser cubierto por el distrito, tenían que cubrir todos los costos de recuperación. En algún momento pensaron en pagar para que todo volviera a la normalidad, sin embargo, no tenían el presupuesto, ni contaban con un seguro en caso de ciberataque, por lo que decidieron no pagar ese rescate, pues, además, el sector público no puede entrar en este tipo de juego. En un escenario del pago de rescate, ¿les darán la clave? y no olvidemos que el virus estaba en este sistema, ¿quién asegura que no dejarán una puerta trasera para volver a atacar y encriptar?, se conocen casos de entidades públicas y privadas que han accedido a pagar, sin embargo, el 92 % no han logrado recuperar el total de sus archivos (Computerworld, 2021).

La comunidad de Anhalt-Bitterfeld analizó a detalle la situación y la decisión que se tomó fue algo nunca antes visto. Por primera vez en la historia de Alemania, las autoridades declararon el estado de emergencia por un ciberataque, lo cual no fue fácil. Normalmente esto sólo se hace cuando la vida y la integridad física están en peligro. Por ejemplo, cuando durante las inundaciones de 2002 y 2013 se declaró catástrofe en el distrito. Pidieron consejo a muchos expertos y cuando quedó claro que se trataba de un asunto muy importante, dieron el paso para enviar una señal clara, para poder actuar rápidamente y para poder generar ayuda externa. Esto significaba, entre otras cosas, que las fuerzas armadas alemanas podrían enviar a sus ciber expertos para ayudar a los funcionarios a recuperar el control del sistema, lo cual ayudó enormemente, ya que el departamento de informática no disponía de suficiente personal, sin embargo, su lucha estaba lejos de terminar.

Cuando las autoridades del distrito de Anhalt-Bitterfeld, decidieron no pagar el rescate, en los días que siguieron a esa decisión, empezaron a sentir las consecuencias. A pocos días de recibir la petición de rescate, los primeros datos fueron publicados, eran datos de carácter interno, informaciones personales de los miembros del consejo del distrito. Todo esto se publicó en la *dark web*. Los archivos incluían información sensible, como datos de cuentas bancarias, o la situación laboral de más de noventa personas.

La paralización de la administración tuvo efectos inesperados en todo el distrito. Por ejemplo, un concesionario Auto-Center-PFUHL, necesitaba la aprobación oficial del distrito para que los vehículos circularan por las carreteras; sin ella, el auto se quedaba en el concesionario y

no podían utilizarse; por eso, después que el ciberataque dejara fuera de combate a la administración, el concesionario no pudo entregar más vehículos a sus nuevos propietarios, ocasionando un periodo de tres a cuatro semanas de inactividad. La concesionaria reanudó lentamente, pero, casi un año después, todavía siente las consecuencias: en este trimestre perdió setecientos cincuenta mil euros de facturación.

El daño financiero del ciberataque en Anhalt-Bitterfeld fue de entre 1.7 a 2 millones de euros, presupuesto que se había reservado para la digitalización y para renovar el sistema informático en los próximos años. Fue muy doloroso para los funcionarios del distrito, porque tenían una estrategia focalizada en objetivos y tuvieron que gastar el dinero para volver al punto de partida. El distrito tardó casi un año en volver a poner todo en marcha, y más para recuperar la confianza de los ciudadanos en su administración y la seguridad de que el Estado estará ahí siempre que lo necesiten. Esto es esencial y un problema enorme; Anhalt-Bitterfeld es, posiblemente, sólo un aviso y lo ocurrido aquí es más que el presagio de lo que está por venir.

Panorama General

Tomando el caso anterior como ejemplo, vale la pena preguntarse qué pasaría si los ciberataques en vez de realizarse a una pequeña ciudad, lograran hackear los activos críticos de todo un país. Los hackers lo han intentado recientemente: en el 2019 los ciberatacantes irrumpieron en la red de la mayor central nuclear de la India (El País, 2019); el 2021 un ciberataque a un proveedor de gasoducto provocó compras de pánico y escasez de gas en Estados Unidos, declarando el estado de emergencia (BBC, 2021); finalmente, en 2022 los hackers paralizaron los sistemas informáticos del gobierno de Costa Rica, declarando también el estado de emergencia (Bit2Me News, 2022). Cada uno de estos ciberataques tuvo un impacto local o regional en el territorio donde se produjo; sin embargo, si un grupo decidiera lanzar varios ciberataques simultáneamente en muchos países distintos de todo del mundo, el impacto sería potencialmente devastador. Ahora bien, supongamos que los atacantes no lo hacen sólo por dinero: podrían actores estales y no estales, por ejemplo, utilizar métodos similares como un arma para sembrar el caos en su enemigo; esto es un auténtico problema, pues si los ciberdelincuentes cooperan con los actores



estatales y no estatales, la combinación es explosiva. Cabe mencionar que increíblemente difícil decir con total precisión, quién está detrás de un ciberataque.

Así mismo, se debe tener presente que los costos de los ciberataques llegan a ser equivalentes a presupuestos estatales, llegando a seis billones de dólares en el 2021 y creciendo año con año, con un escenario posible de alcanzar para 2025 los 10.5 billones de dólares (Diario Libre, 2022).

Ciberseguridad en los Activos Críticos Nacionales

¿Cómo pueden las comunidades mejorar la protección en sus sistemas informáticos para evitar este tipo de ciberataques?

En primer lugar, dejar atrás las ideas anticuadas sobre ciberseguridad que se han mantenido durante décadas. El modelo clásico es como un castillo con un foso, todo lo de dentro sería valioso y lo de fuera peligroso; ese modelo no funciona en la era postcovid en la que todos nos conectamos desde cualquier lugar. La pregunta ya no es si entrará un ciberatacante, porque todos sabemos que entrará; para protegerse debemos descubrir cuándo entra alguien y en el mejor de los casos descubrirlo en una fase muy temprana. La ciberprotección de hoy en día, no consiste tanto en defender la muralla del castillo, si no en tener guardias dentro de él que estén preparados para luchar contra los invasores y sacarlos cuanto antes. Así es como se puede mantener cierto control, incluso cuando ya se está siendo atacado. Esta resiliencia es muy importante, pues quienes han experimentado la pérdida del control total de sus sistemas informáticos dicen que las huellas que dejan los ataques pueden ser muy graves.

Ciberguerra Entre Rusia y Ucrania

La guerra Rusia y Ucrania se inició con ciberataques el 14 de enero del 2022, antes del ataque físico, con masivos ataques de denegación de servicios (DDos) a setenta sitios webs gubernamentales de Ucrania. El 14 y 15 de febrero los sitios web de las Fuerzas Armadas,

Ministerio de Defensa, así como de medios financieros como Oschadbank, y el Privatbank fueron también ciberatacados.

Figura 2

Twitter del Ministerio de Defensa de Ucrania



Nota. Captura de pantalla de Twitter (Newtral, 2022).

Igualmente, tanto el 24 como el 25 de febrero, que se inició el ataque con tropas, el parlamento ucraniano denunció una campaña de *phishing* (Newtral, 2022).

Del mismo modo, al inicio de la guerra con tropas, el 24 de febrero mediante una cuenta en Twitter, *anonymous* le declaró la guerra a Rusia, apoyando a Ucrania.

Figura 3

Tweet de @Anonymous



Nota. Captura de pantalla de Twitter (Newtral, 2022).

Durante los primeros días de la guerra se desencadenó un conflicto al interior del ecosistema de *ransomware* criminal. Esto puede sonar complicado, pero lo más importante es entender que antes de la invasión, grupo rusos que se dedicaban al secuestro de datos habían estado trabajando también con personas dentro de Ucrania. Cuando estalló el conflicto, estos operativos ucranianos no estuvieron contentos con lo que estaban haciendo las bandas de *ransomware*, así que prefirieron filtrar información para ayudar a las fuerzas del orden en todo el mundo a localizar y detener a estas bandas.

Hoy tenemos que despertar ante una realidad contundente: las guerras se libran también en el ciberespacio, que es un nuevo domino donde se realizan operaciones militares y donde el comandante de una fuerza debe emplear todas sus capacidades, incluida la ciberdefensa, para logra el objetivo de su misión.

La Ciberdefensa

La ciberdefensa es la capacidad militar que se emplea si se afecta la seguridad nacional cuando existen ciberamenazas o ciberataques (Ley Ciberdefensa, art. 4. Congreso de la República de Perú). Es también el último bastión en la protección de activos críticos nacionales o recursos claves cuando sufren ciberataques, porque actúan haciendo uso de sus capacidades una vez que ha sido sobrepasada la capacidad de protección de sus operadores, sector responsable o la Dirección de Inteligencia Nacional (Ley Ciberdefensa, art. 12. Congreso de la República de Perú). En el Perú el responsable de la planificación, dirección y conducción de las operaciones de ciberdefensa es el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a través del Comando Operacional de Ciberdefensa (CCFA, s. f.).

Comando Operacional de Ciberdefensa

El Comando Operacional de Ciberdefensa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es una fuerza militar con capacidad de ciberdefensa y es el responsable de realizar el planeamiento, organización, dirección y conducción de las operaciones militares conjuntas de ciberdefensa, defendiendo, explotando y respondiendo las ciberamenazas y ciberataques que alteren o impidan el normal funcionamiento de nuestras redes digitales, sistemas de información, telecomunicaciones, activos críticos nacionales y recursos claves que minan la seguridad nacional (CCFA, s. f.).

Los componentes de ciberdefensa de las Fuerzas Armadas, es decir, aquellos elementos que componen el Centro de Ciberoperaciones (CCO) (JID, 2020), son los siguientes:

1. Componente de Ciberdefensa del Ejército del Perú: es el Centro de Ciberdefensa, cuyo ámbito de responsabilidad es el ciberespacio que emplean las Fuerzas Terrestres y los activos críticos nacionales y recursos claves asignados para la seguridad.
2. Componente de Ciberdefensa de la Marina de Guerra del Perú: es la Comandancia de Ciberdefensa, cuyo ámbito de responsabilidad es el ciberespacio que emplean las fuerzas navales y los activos críticos nacionales y recursos claves asignados para la seguridad.

3. Componente de Ciberdefensa de la Fuerza Aérea del Perú: es el Grupo de Operaciones en el Ciberespacio, cuyo ámbito de responsabilidad es el ciberespacio que emplean las Fuerzas Aéreas y los activos críticos nacionales y recursos claves asignados para la seguridad.

Es importante mencionar que el empleo de la capacidad de ciberdefensa se realiza en estricto cumplimiento del capítulo II de la Ley de ciberdefensa (Ley Ciberdefensa, art. 12. Congreso de la República de Perú) y las ciberoperaciones (JID, 2020). El empleo de la fuerza por parte de los componentes de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas se puede dar en legítima defensa o en cumplimiento de la misión asignada. El empleo de la fuerza en legítima defensa surge en respuesta a un ataque (acto hostil) o amenaza de un ataque inminente (intención hostil), que ponga en riesgo y atente contra la soberanía, los intereses nacionales, los activos críticos nacionales o recursos claves para mantener las capacidades nacionales (Ley Ciberdefensa, art. 10. Congreso de la República de Perú).

La ley de Ciberdefensa fue pública el 9 de agosto del 2019, siendo muy urgente cumplir con la disposición complementaria primera de la ley, que da un plazo máximo de noventa días para formular el reglamento, habiendo transcurrido hasta la fecha tres años. Este reglamento es muy importante, a fin de poder emplear la capacidad de ciberdefensa con el paraguas legal correspondiente, como lo realizaron las fuerzas armadas alemanas cuando se apoyaron de ciberexpertos para recuperar el control de los sistemas informáticos de la comunidad de Anhalt-Bitterfeld.

Hay que tener presente que la capacidad de ciberdefensa de las Fuerzas Armadas permite también apoyar en el Orden Interno, realizando coordinaciones interinstitucionales y cooperado operativamente con la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder judicial, en la lucha contra los delitos informáticos, de acuerdo a la 4^{ta} y 5^{ta} Disposición Complementaria Final de la Ley de Delitos Informáticos N° 30096 y la Ley Modificatoria N° 30171.

Formación en Ciberseguridad y Ciberdefensa

A fin de tener una nueva generación de expertos en Ciberseguridad y Ciberdefensa, el Centro de Altos Estudios Nacionales desde el año 2018 imparte un diplomado en Ciberseguridad y Ciberdefensa, habiendo hasta la fecha formado más de medio centenar de especialistas. Por otro lado, en el presente año, 2022, se inició la I Maestría en Ciberseguridad y Ciberdefensa con mención en Transformación Militar, con base en el diplomado en Ciberseguridad y Ciberdefensa. En ella, se propone un programa con dos semestres en ciberseguridad, un semestre en ciberdefensa y un semestre de transformación digital. Para los cursos de la Maestría en Ciberseguridad y Ciberdefensa con mención en Transformación Digital se ha tomado como referencia la Iniciativa Nacional para Carreras y Estudios en Seguridad Cibernética (NICCS, s. f.), siendo el principal recurso en línea para capacitación, educación e información sobre carreras en seguridad cibernética de la Agencia de Seguridad de Infraestructuras y Ciberseguridad de EE. UU.

Figura 4

Categorías NICCS



Nota. Tomado de NICCS (s. f.).

Al finalizar el proceso formativo, los estudiantes de la Maestría en Ciberseguridad y Ciberdefensa con Mención en Transformación digital, estarán cualificados para una función directiva en el área de ciberseguridad y para una ocupación consultiva de nivel estratégico–operativo, incluyendo riesgos tecnológicos y soluciones de ciberseguridad para el negocio, con herramientas en la capacidad de Ciberdefensa que les permita actuar frente a ciberamenazas o ciberataques que afecten la seguridad nacional. El programa forma líderes en el fenómeno global de la transformación digital de entidades públicas y privadas, con capacidades para aplicar herramientas tecnológicas, gestionar emergencias y realizar investigación y con mira en los objetivos nacionales, el desarrollo sostenible y la defensa nacional.

Figura 5

Plan de estudios maestría en ciberseguridad y ciberdefensa

1er SEMESTRE (Ciberseguridad I)		Categoría NICCS	2do SEMESTRE (Transformación Digital)		Categoría NICCS
1	Gestión de la ciberseguridad.	SUPERVISAR Y GOBERNAR	1	Regulación en Gobierno y Transformación Digital	SUPERVISAR Y GOBERNAR
2	Arquitectura de Seguridad	OPERAR Y MANTENER	2	Sociedad y Servicios Digitales	SUPERVISAR Y GOBERNAR
3	Seguridad en el ciclo de vida de software	ANALIZAR	3	Tecnologías y Herramientas Emergentes	PROVISIÓN SEGURA
4	Delitos Informáticos y Ciberdelincuencia	SUPERVISAR Y GOBERNAR	4	Analytics y Big Data	ANALIZAR
5	Ciberseguridad Industrial e Infraestructuras Críticas	PROTEGER Y DEFENDER	5	Auditoría en ciberseguridad	INVESTIGAR
6	Metodología de la Investigación científica	INVESTIGAR	6	Tesis I: Diseño de Investigación	INVESTIGAR
3er SEMESTRE (Ciberseguridad II)		Categoría NICCS	4to SEMESTRE (Ciberdefensa)		Categoría NICCS
1	Gestión de Crisis, Resiliencia y Gestión de Riesgo	PROVISIÓN SEGURA	1	Seguridad Nacional y Ley de Ciberdefensa	PROTEGER Y DEFENDER
2	Hacking Ético e Ingeniería Social	PROTEGER Y DEFENDER	2	Análisis de malware	INVESTIGAR
3	Análisis Forense	INVESTIGAR	3	Ciberdiplomacia y Cooperación en el Ciberespacio	PROTEGER Y DEFENDER
4	Inteligencia y Captura de amenazas	RECOGER Y OPERAR	4	Ciberdefensa y Operaciones en el Ciberespacio	PROTEGER Y DEFENDER
5	Gestión del SOC	OPERAR Y MANTENER	5	Taller: Captura de Bandera	PROVISIÓN SEGURA
6	Tesis II: Proyectos de Investigación	INVESTIGAR	6	Tesis III: Trabajo de Investigación	INVESTIGAR

Conclusiones

La realidad hoy en día es que la tecnología es cada vez más sofisticada y los ciberatacantes encontrarán cada vez más formas de lograr su objetivo, por eso, para evitar el peor de los escenarios como que los ciberataques paralicen todo un país, los gobiernos deben atacar el problema de raíz, las infraestructuras o activos críticos deben estar protegidos con plataformas informáticas seguras de la última generación, y, quizás lo más importante, los países deben invertir en la formación de una nueva generación de expertos en Ciberseguridad y Ciberdefensa, lo cual requerirá tiempo, dinero y compromiso político. Estas acciones deben tomarse, pues la amenaza de los ciberataques está aquí para quedarse.

Así mismo, a fin de cumplir con lo dispuesto por la ley de ciberdefensa, se debe asignar recursos suficientes y necesarios a las Fuerzas Armadas para tener una capacidad de ciberdefensa que sea el último bastión de protección en el ciberespacio, que sea disuasiva y que pueda ser empleada cuando el Estado Peruano lo requiera, ya sea para el desarrollo: actuando en defensa de los Activos Críticos Nacionales y Recursos claves, cuando su capacidad de protección sea sobrepasada, teniendo presente que ellos son esenciales para satisfacer nuestras necesidades vitales y para que nuestro Perú pueda alcanzar sus objetivos nacionales; sea para el orden interno: realizando coordinaciones Interinstitucionales y operativas con la PNP, Ministerio Público y Poder Judicial en la lucha con los Delitos Informáticos; o sea en su rol primordial de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República: actuando ante ciberamenazas o ciberataques que afecten la Seguridad Nacional.

Referencias

- ABC. (14 de mayo del 2021). Un ciberataque obliga al sistema de salud de Irlanda a cerrar su sistema informático y suspender las consultas. *ABC*.
https://www.abc.es/internacional/abci-ciberataque-obliga-sistema-salud-irlanda-cerrar-sistema-informatico-y-suspender-consultas-202105141055_noticia.html
- BBC. (10 de mayo del 2021). EE. UU. declara estado de emergencia tras un ciberataque a la mayor red de oleoductos del país. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57033536>
- Bit2Me News. (12 de mayo del 2022). Costa Rica declara estado de emergencia tras el hackeo a sus sistemas. *Bit2Me News* <https://news.bit2me.com/costa-rica-declara-estado-de-emergencia-tras-el-hackeo-a-sus-sistemas>
- Canal DW. (2021). Infraestructura digital crítica: ¿por qué hay cada vez más ciberataques? canal DW.
- Computerworld. (4 de mayo 2021). El 92% de las víctimas de 'ransomware' no recupera sus datos, incluso habiendo pagado el rescate. *Computerworld*.
<https://cso.computerworld.es/ciberdelincuencia/el-92-de-las-victimas-de-ransomware-no-recupera-sus-datos-incluso-habiendo-pagado-el-rescate>
- Diario Libre. (31 de mayo de 2022). Los costos de enfrentar los ciberataques empresariales. *Diario Libre*. <https://www.diariolibre.com/planeta/columnistas/2022/05/30/cuanto-cuesta-enfrentar-ciberataques-empresariales/1859902#:~:text=Los%20costos%20globales%20de%20los,de%20d%C3%B3lares%20para%20el%202025>
- El País. (31 de octubre del 2019). La India reconoce un ciberataque contra su principal central nuclear. *El País*.
https://elpais.com/internacional/2019/10/31/actualidad/1572536132_596927.html
- National Initiative for Cybersecurity Careers and Studies (NICCS). (s. f.). Workforce framework for cybersecurity. *NICCS*. <https://niccs.cisa.gov/workforce-development/nice-framework>



Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú (CCFA). (s. f.).

<https://www.ccffaa.mil.pe/comando-operacional-de-ciberdefensa-cocid/>

Junta Interamericana de Defensa (JID). (2020). *Guía de Ciberdefensa, Orientación para el diseño, planeamiento, implantación y desarrollo de la ciberdefensa militar, Ciberoperaciones*. JID. <https://www.iadfoundation.org/wp-content/uploads/2020/08/Ciberdefensa10.pdf>

Ley Ciberdefensa, art. 10 (09 de agosto de 2019) Ley N° 30999 Congreso de la República de Perú, <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/1678061-ley-n-30999>

Ley Ciberdefensa, art. 12 (09 de agosto de 2019) Ley N° 30999 Congreso de la República de Perú, <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/1678061-ley-n-30999>

Ley Ciberdefensa, art. 4 (09 de agosto de 2019) Ley N° 30999 Congreso de la República de Perú, <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/1678061-ley-n-30999>

Ley de delitos informáticos Ley N° 30096 (21 de octubre del 2013).

Ley Modificatoria N° 30171, 4ta y 5ta Disposición Complementaria Final (10 de marzo del 2014) Congreso de la República de Perú.

Lozano, M. (12 de abril de 2022). El ciberdelito es más rentable que el narcotráfico o el tráfico de armas. *Capital*. <https://capital.es/2022/04/12/incibe-ciberseguridad-marco-lozano/>

Newtral. (01 de marzo 2022). Rusia-Ucrania: Cronología de una ciberguerra. *Newtral*. <https://www.newtral.es/rusia-ucrania-cronologia-de-una-ciberguerra-ciberataques/20220301/>

UNA MIRADA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y DERECHOS HUMANOS A LA GUERRA ENTRE RUSIA Y UCRANIA

A LOOK FROM INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND HUMAN RIGHTS
TO THE WAR BETWEEN RUSSIA AND UKRAINE

Roberto Gálvez Castro

instituto.marin@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN

ORCID 0003-3632-2258

Coronel en retiro, maestro en Docencia Universitaria y maestro en Ciencias Militares. Cursó los programas de Derechos Humanos en el Perry Center (USA-2019), Curso en Derecho Internacional Humanitario (Rusia-2019), Curso de Especialización en Derecho Internacional Humanitario (PUCP-2019). Ocupó el puesto de director del Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas (2019). Actualmente es jefe del Centro de Simulación del CAEN.

Resumen

Este artículo aborda de manera sucinta aspectos del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de los Derechos Humanos (DD. HH.) que se están presentando en la guerra entre Ucrania y Rusia como las violaciones de los principios del DIH. Se realiza un acercamiento sobre la posibilidad de la existencia de crímenes de guerra y su relación con el sistema jurídico internacional; analiza brevemente la situación de los refugiados debido a este conflicto armado; y aporta a modo de conclusiones puntos de vista con perspectiva desde el DIH y de DD. HH.

Palabras clave: Rusia, Ucrania, Corte Penal, principios, refugiados.

Abstract

This article succinctly addresses aspects of International Humanitarian Law (IHL) and Human Rights (HR) that are occurring in the war between Ukraine and Russia, violations of IHL principles, an approach to the possibility of existence of war crimes and their relationship with the international legal system, briefly analyzes the situation of those refugees due to this armed conflict, ending with some conclusions from the points of view of IHL and HR.

Keywords: Russia, Ukraine, Criminal Court, principles, refugees.

Introducción

En febrero del presente año, el mundo se vio sacudido por el inicio de un conflicto armado internacional entre dos países europeos. Como si no se hubiera sufrido por la pandemia de la COVID-19 que no ha cesado de afectar a la población mundial, nuevamente se vive la tensión del fantasma de la guerra en niveles que se creyó extintos; sin embargo, la situación que se pensaba que duraría poco por la gran diferencia de poderío bélico continúa desangrando a las dos naciones, una de las cuales, Ucrania, recibe apoyo de los países de la órbita contraria a Rusia para sostener su soberanía.

Algunos comentaristas creen que este conflicto podría durar mucho más e incluso tornarse en un conflicto no internacional armado, o bien, que comiencen a darse acciones vetadas por el derecho internacional como el uso de armas prohibidas por los tratados, entre otros fenómenos indeseables:

Así como va la guerra entre Rusia y Ucrania, que pasó los cien días que nadie creímos, parece que podría riesgosamente terminar volviéndose una conflagración bélica no convencional. ¿Qué significa que así sea?, pues que ambos países comenzarán a utilizar medios e instrumentos de guerra totalmente prohibidos por el derecho internacional y de modo particular por el derecho internacional humanitario que es la rama del derecho que regula los actos del combate entre actores convencionales o actores que cumplen los

acuerdos establecidos para los tiempos de los conflictos armados internacional o no internacionales. (Rodríguez Mckay, 2022).

Desarrollo

¿Es la guerra Rusia-Ucrania un conflicto armado internacional o no internacional? En primer lugar, habría que definir qué es un conflicto armado internacional; para esto recurrimos al autor Salmón E. (2016):

En cuanto a la jurisprudencia internacional, resulta un referente ineludible la posición del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY) que en el caso de Dusko Tadic planteó que existe conflicto armado cuando: Se recurre a la fuerza entre Estados o hay una situación de violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre estos grupos dentro de un Estado.

Seguidamente, Salmón manifestó que entre los elementos fundamentales para su caracterización se encuentra la inclusión del conflicto armado entre grupos junto al de las tradicionales nociones de conflicto armado internacional (entre Estados) o no internacional (entre la autoridad estatal y el grupo armado).

Definitivamente, hay un conflicto armado internacional, puesto que participan dos países: la Federación Rusa y Ucrania; sin embargo, también existen grupos rebeldes prorusos en dos provincias ucranianas, Donetsk y Lugansk, que se encuentran luchando contra el gobierno ucraniano, lo que puede configurar un conflicto armado no internacional ocurriendo al mismo tiempo que el primero. Con esto en cuenta, Salmón indicó que el grado de participación de entidades foráneas podrá tener consecuencias jurídicas en la calificación del conflicto armado y tornarse en lo que se denomina *conflicto armado interno internacionalizado*, el cual se define como aquella situación en que «uno o más Estados extranjeros intervienen con sus propias fuerzas armadas a favor de una del parte» (Salomón, 2016), refiriéndose al apoyo ruso para los grupos rebeldes.

Por otro lado, Szpak (2017) al referirse al conflicto armado en Ucrania (anexión de Crimea) indicó que se muestra lo difícil que puede ser identificar claramente la naturaleza del conflicto armado. Esto está relacionado principalmente con la falta de información sobre los hechos, cuyo conocimiento es esencial para determinar el grado de control por parte de un tercer país (Rusia) sobre una parte no estatal en un conflicto armado (separatistas ucranianos). Ahora bien, cuando el conflicto armado no ha cesado, es especialmente difícil hacer tal evaluación; por el contrario, es más fácil cuando el juicio se hace *a posteriori* con el acceso a la inteligencia y testimonio de testigos.

Un comentario aparte merece determinar cuándo la chispa encendió la pradera. Belaúnde (2003) especifica que en la Resolución 3314 de la ONU, artículo 3, se definió el término agresión de la siguiente manera:

Con sujeción a las disposiciones del artículo 2.... Se caracterizará como acto de agresión: La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él.

Por consiguiente, se puede afirmar que la Federación Rusa agredió a Ucrania, al iniciar las operaciones militares, cualesquiera hayan sido sus motivos.

Principios del Derecho Internacional Humanitario

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) indicó que el DIH se aplica en dos situaciones y a todas las partes en un conflicto, independientemente de quién lo haya iniciado:

- En los conflictos armados internacionales, es decir entre dos países o más;
- En los conflictos armados que se libran dentro de un país (por ejemplo, entre las fuerzas armadas del Estado y fuerzas rebeldes).

El DIH establece principios fundamentales o rectores que deben ser respetados en todo momento ante las situaciones que se presentan, siendo básicamente dos los más importantes: el de *distinción* y el de *humanidad*; el primero de ellos establece que solamente los que participan en las

hostilidades y los objetivos militares podrán ser objeto de ataques, no pudiendo, por ende, atacar a la población civil que a cada momento y circunstancia deberá ser respetada, siempre y cuando no participen directamente en las hostilidades; el segundo principio implica el respeto y el trato a todas las personas con humanidad, ya sea combatientes, a quienes no se les hará padecer sufrimientos innecesarios, ya sean los que no combaten, todos ellos deberán ser tratados con humanidad.

Al respecto, Salmón (2013) enuncia que

el principio de distinción sintetiza, a su vez, otros principios que regulan los ataques, a saber: *el objetivo militar*, *el principio de proporcionalidad* y *el principio de necesidad militar*. El objetivo militar significa que solo se podrá atacar bienes que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar, y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización, ofrezcan una ventaja militar definida. En cualquier caso, cuando se atacan objetivos militares debe respetarse además el principio de proporcionalidad que exige que la afectación a bienes y personas civiles sea menor a la ventaja militar que se busca obtener. En efecto, cuando son atacados objetivos militares, las personas civiles y los bienes de carácter civil deben preservarse lo más posible de daños incidentales y estos además no deben ser excesivos con respecto a la directa y concreta ventaja militar esperada de cualquier ataque contra un objetivo militar. Este principio, a su vez, se encuentra ligado con el principio de necesidad militar, que justifica aquellas medidas de violencia militar que son necesarias y proporcionadas para garantizar el rápido sometimiento del enemigo con el menor costo posible en vidas humanas y recursos económicos, es decir, que en el transcurso de las operaciones militares solo se deben tomar las medidas necesarias para obtener el objetivo propuesto.

Durante el tiempo que ha durado el conflicto y el desarrollo de operaciones militares donde los rusos son los que tienen la ofensiva y Ucrania se defiende en su territorio, y de acuerdo a noticias de medios de comunicación presentes en el campo de batalla, han ocurrido algunos hechos que podrían ser catalogados como violaciones a los principios anteriormente descritos, como el bombardeo a hospitales, centrales nucleares y ciudades que ha ocasionado la muerte de civiles; es decir, no se ha distinguido entre civiles y combatientes (el fuego a discreción tiene esa

característica), de igual manera la existencia de armas prohibidas en uso como minas o balas expansivas. Nuevamente, como siempre ocurre, estos principios son violados por las fuerzas que se enfrentan.

Figura 1

Bombardeo ruso a hospitales en Mariúpol (Heraldo Internacional)



Nota. Imagen tomada del Heraldo Internacional.

Es importante que en el planeamiento de las operaciones, los comandantes de las fuerzas beligerantes, a la luz de estos principios, sepan minimizar al máximo el daño colateral, distinguir los objetivos militares por su naturaleza y causar el menor daño y sufrimiento a la población en estas regiones, de igual manera el ataque a los servicios públicos esenciales o instalaciones que están en provecho de la vida, la salud y el bienestar de la población afecta sus derechos fundamentales, como su acceso al agua, al gas o la energía eléctrica, tan necesaria para el uso de los artefactos que dan protección al frío intenso por ejemplo en esta parte del planeta, el mundo es testigo de lo que está sucediendo y la acción de las Naciones Unidas no se deja esperar, pues al fin y al cabo su nacimiento es después de la II guerra mundial y su finalidad era justamente evitarlas.

El Conflicto y la Posibilidad de la Existencia de Crímenes de Guerra

La guerra o el conflicto armado tiene entre otras consecuencias las penales, que se encuentran enmarcadas en la Corte Penal Internacional (CPI), cuyo órgano judicial es responsable de reconocer los crímenes graves como los de guerra, aunque no de forma exclusiva. En el caso Rusia-Ucrania, ante los hechos que se están presentando difundidos por los dos bandos, se estarían configurando crímenes de guerra punibles.

Muñoz y Burón (2022) indicaron que la Corte Penal Internacional, con sede en La Haya, es, en la actualidad, el único Tribunal del mundo con reconocida competencia penal para el conocimiento y enjuiciamiento de los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra. Su creación supuso el mayor avance en materia de cooperación penal internacional de la historia, y aún al día de hoy se presenta como el único órgano judicial de estas características, que permite juzgar estos difíciles delitos a través de un procedimiento imparcial acordado por el conjunto de los ciento veintitrés Estados firmantes. Asimismo, manifestaron que:

la Corte Penal se erige como la única institución internacional capaz de imponer penas a los crímenes de guerra, pero, por supuesto, no puede ser la única vía. Como ya hemos expuesto, la CPI opera bajo un principio de complementariedad que, «*de facto*», la coloca en un segundo plano con respecto a la competencia propia de cada nación para juzgar los delitos de su propia competencia. Esto implica que cada Estado firmante o que, en su caso, haya cedido competencia a la Corte para actuar en su territorio (y lógicamente, el resto de naciones) tiene potestad para juzgar estos crímenes de guerra, siempre y cuando su ordenamiento jurídico lo contemple. A mayores, y centrándonos en el caso de Rusia-Ucrania, existen una serie de trabas que hacen prácticamente imposible el éxito de un enjuiciamiento internacional de los crímenes de guerra potencialmente cometidos

Esto último se debe a que, si bien ha quedado claro que la Corte puede conocer de los posibles delitos cometidos en territorio ucraniano, gran parte de los sujetos potencialmente responsables se encontrarían en territorio ruso, por lo que primero sería necesario sustraerlos de dicho territorio. Esta necesidad obedece al hecho de que la Corte no puede llevar a cabo juicios «*in absentia*», como ya hemos mencionado, sino que requiere

de la presencia de los acusados para llevar a cabo el procedimiento pertinente. El único instrumento de que dispone la Corte para llevar a los sospechosos ante sus magistrados es a través de una orden de detención, regulada en los artículos 58 y 59, del estatuto para que las autoridades responsables del Estado firmante que la reciba la ejecuten. Se da en el caso presente la situación de que Rusia, al no ser miembros del Estatuto de Roma, no está obligado a atender orden de detención alguna. . (Muñoz y Burón, 2022)

Queda claro que existe una complejidad en los hechos que podrían justificar detenciones y juzgamientos, exacerbada por el hecho de que ambos países no sean miembros del Estatuto de Roma, y no están obligados a cumplirlo. Resta, entonces, esperar la buena voluntad de los países para de darle matices más humanos a la peor de las tragedias de la existencia de la humanidad misma: la guerra, una y mil veces condenable por la eternidad y solo considerada justa por el que la inicia.

Es muy importante resaltar lo que la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) a través de la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) coloca en sus conclusiones:

si bien en las presentes circunstancias una evaluación detallada de la mayoría de las alegaciones de violaciones del DIH y la identificación de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad incidentes particulares no ha sido posible, la Misión encontró patrones claros de violaciones del DIH por las fuerzas rusas en muchas de las cuestiones investigadas. Esto se refiere en particular a su conducción de las hostilidades. No es concebible que tantos civiles hayan sido asesinados y heridos y tantos bienes de carácter civil, incluidas casas, hospitales, bienes culturales, escuelas, edificios residenciales de varios pisos, edificios administrativos, instituciones penitenciarias, policía estaciones, estaciones de agua y sistemas de electricidad habrían sido dañados o destruidos si Rusia había respetado sus obligaciones en materia de DIH en términos de distinción, proporcionalidad y precauciones en sus hostilidades en Ucrania. La conducta del sitio de Mariupol es un ejemplo extremo.

De igual manera, el organismo manifestó en su informe que: no se puede concluir si el ataque ruso a Ucrania *per se* califica como un ataque generalizado o sistemático dirigido contra cualquier población civil. Sin embargo, se sostiene que algunos patrones de actos violentos violatorios del DIH, que han sido reiteradamente documentados en el curso del conflicto, como asesinatos selectivos, desapariciones forzadas o secuestros probables de civiles, incluidos periodistas y funcionarios locales, cumplan con esta calificación. Ningún acto violento de este tipo, cometido como parte de tal ataque y con el conocimiento de ello, constituiría entonces un crimen de lesa humanidad.

Actualmente existen iniciativas de recopilación de datos y pruebas a nivel mundial, por entidades públicas y privadas, dirigidas en particular a establecer la responsabilidad penal individual por crímenes de guerra; tarea que será responsabilidad de los tribunales, presumiblemente al final de las hostilidades en la rendición de cuentas histórica que debe ocurrir.

En conclusión, tanto las informaciones de los dos bandos beligerantes, los organismos especializados y las entidades mencionadas anteriormente, serán importantes y según su contundencia y detalle servirán para establecer tribunales, porque existe la posibilidad, ante las evidencias reales, de que se hayan cometido crímenes de guerra en este conflicto.

La Tragedia de los Desplazados y Refugiados por el Conflicto

La diferencia entre desplazado y refugiado lo menciona el comité de la Cruz Roja Internacional: desplazado es aquel que no cruza las fronteras internacionales, pero abandona su hogar por los mismos motivos que lo hace un refugiado; sin embargo, este último cruza fronteras internacionales, huyendo de los peligros de crisis y de guerras.

La Agencia para Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) ha declarado que la emergencia en Ucrania es de nivel 3, el más alto del que dispone la Agencia. La crisis está evolucionando y prolongándose en el tiempo, con lo que aumenta la necesidad de ayuda humanitaria, misma que puede suministrar la ACNUR en colaboración con autoridades, agencias de la ONU, grupos comunitarios de personas desplazadas y socios.

La gravedad de la situación está representada en la cantidad de personas que han sido desplazadas o se han tornado en refugiados. La ACNUR ha través de un trabajo estadístico ha regitstrado un aproximado de refugiados (Tabla 1), así como su distribución geográfica (Figura 2).

Tabla 1

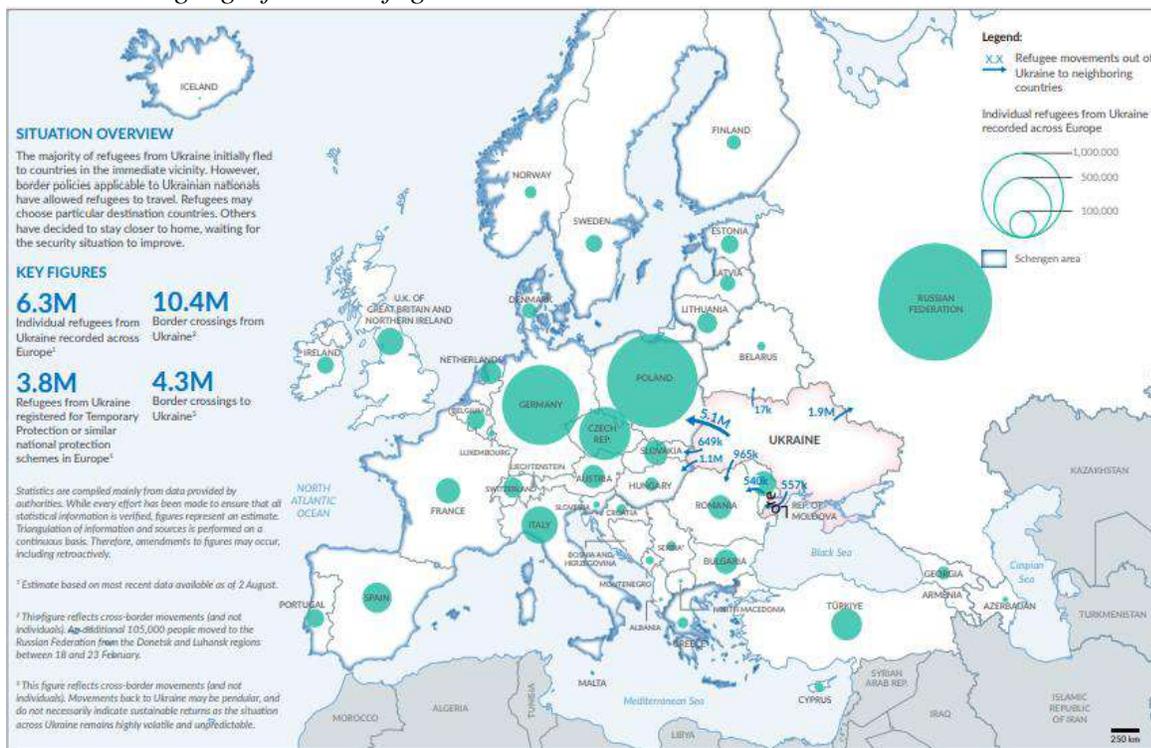
Estadísticas de refugiados

Individual refugees from Ukraine recorded across Europe	Refugees from Ukraine registered from temporary protection in Europe	Border crossings from Ukraine (since February 2022)	Border crossings to Ukraine (since February 2022).
6307137	3782154	10350489	4272233

Nota. Adaptado de ACNUR.

Figura 2

Distribución geográfica de refugiados



Nota. Tomado de ACNUR.

No obstante, pese a la magnitud de la movilidad demográfica, la respuesta de los países receptores ha sido de colaboración. Gonzales (2022) indicó que

en medio de la radical incertidumbre sobre la duración y el efecto demográfico de la guerra en Ucrania, resulta imposible pronosticar el impacto que la salida de millones de ucranianos puede tener en los Estados de acogida de la UE. La propia Unión, los Estados miembros y las sociedades europeas han reaccionado con una celeridad y apertura sin precedentes, con una gran movilización de las iniciativas privadas y públicas, con la activación por primera vez de la Directiva de Protección Temporal (aprobada en 2001) y con la reserva de fondos europeos para apoyar a los Estados en esta acogida. Todo esto, además, sucede en medio de un gran consenso y aceptación prácticamente unánime de los refugiados ucranianos.

Sin embargo, el trato que reciben los refugiados es diferenciado de acuerdo a su color de piel. Esta xenofobia que viven ciertos refugiados ha sido descrita por Sánchez (2022) de la siguiente forma:

Sobre la situación de los refugiados en la actual crisis, queda claro que la huida del país no fue homogénea. En las redes sociales se viralizaron imágenes y videos que dejan ver cómo las personas de color no tienen las mismas facilidades que los refugiados blancos. Según la policía polaca, tres refugiados hindúes fueron golpeados por un grupo de cinco personas a tal punto que uno de ellos terminó hospitalizado. Además, se advirtió que grupos vinculados a la extrema derecha dispersan información falsa sobre presuntos delitos cometidos por refugiados de color, con la intención de que sean «devueltos a su país», una clara muestra de frivolidad en un contexto tan duro como el actual.

Al respecto de la dura situación de la población civil que se encuentra en la zona de conflicto, es posible que el éxodo continúe ante el avance del ejército rojo hacia el interior de Ucrania, la destrucción de ciudades, de infraestructuras críticas y por supuesto la muerte de personas ajenas al combate, hace prever que el número de refugiados se incremente paulatinamente e inclusive es posible que crucen el atlántico hacia América.



Será importante definir estrategias de ayuda y apoyo hacia ellos, , el futuro es complejo, especialmente para ACNUR.

El conflicto continúa y trae consigo retos a corto plazo: será necesario coordinar todas las iniciativas que pueden ser públicas y también privadas de organizaciones no gubernamentales, pues se requiere una adecuación de sistemas y accesos a derechos fundamentales como la salud y educación, entre otros; además, la ayuda económica debe ser grande porque se corre el riesgo de que la crisis disminuya las fortalezas financieras de ayuda humanitaria. Sin duda, el futuro es complejo, especialmente para la ACNUR.

Conclusiones

1. El Derecho Internacional Humanitario es claro en la definición de sus principios aplicables a los conflictos armados. Para efectos de esta conflagración Rusia-Ucrania, el principio de distinción no ha sido cumplido; en el planeamiento de sus operaciones, no han distinguido los objetivos militares de los no militares, resultando casos concretos de destrucción de hospitales, edificios de viviendas de civiles, así como una importante central nuclear (Zaporozhie), poniendo en riesgo la inminente expansión de la radiación. No sobra decir que en los estados mayores de las fuerzas armadas debe ser incluido un asesor jurídico operacional que brinde información al momento de diseñar las operaciones militares, para evitar que se viole el DIH (es probable que no exista una figura de este tipo en ambos bandos).
2. La Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa brinda en su informe lo que probablemente después del conflicto se conozca: la existencia de una serie de delitos cometidos a raíz de los enfrentamientos, el crimen de guerra es uno de ellos; sin embargo, la situación es compleja debido a que los dos países no son firmantes del Estatuto de Roma, no obstante, es posible la formación de tribunales donde haya juicios individualizados. Este tema cobrará más importancia y tendrá mayor detalle conforme el final del conflicto se acerque. que más adelante tendrá mayor detalle y cobrará importancia al final del conflicto.

3. La ACNUR, organización asignada por las Naciones Unidas para el caso de refugiados, se encuentra monitoreando la grave situación de la población involucrada, especialmente ucranianos, la cual se estima que, conforme continúe el conflicto, el número de ellos crecerá. Esta situación se irá agravando si es que en Europa no tienen la capacidad económica ni la adaptabilidad para recibirlos, así como para minimizar la xenofobia hacia ellos, pues, sin importar el color o la raza de igual manera hay desplazados en el mismo territorio buscando mejores condiciones de vida. Otro factor que suma a la complejidad del problema es el eventual retorno de los refugiados, muchos de los cuales habrán perdido sus viviendas y posiblemente optarán por quedarse en las naciones receptoras. Por último, no se debe dejar de mencionar la importante labor que paralelamente hacen organizaciones como la Cruz Roja Internacional, entre otras, quienes apoyan por humanidad el retorno de la normalidad a sus vidas, algo que aún es muy difícil de predecir.

Referencias

- Agencia de la ONU para Refugiados ACNUR <https://www.acnur.org/emergencia-en-ucrania.html>
- Belaunde, A. (2003). *Comentarios a la definición de la agresión*. Fundación Academia Diplomática del Perú Fondo Editorial.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) <https://www.icrc.org/es>
- Gonzales, C. (2022). *La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres*. Real Instituto Elcano.
- Idorenyin, E. (2021). An Exposition on the Russian Ukraine war: Implications in international law. *Law and Social Justice Review*, 2(3), 48. <https://barristerng.com.idorenyin.eyo>
- Muñoz A. y Burón J. (26 de abril de 2022). La judicialización de la guerra. La Corte Penal Internacional, *Diario La Ley*.
- Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2022). *Report on violations of international humanitarian and human*



rights law, war crimes and crimes against humanity committed in Ukraine since 24 February 2022. OSCE.

Rodríguez, M. (15 de junio de 2022). La guerra podría volverse no convencional. *Diario correo*.
<https://diariocorreo.pe/opinion/la-guerra-podria-volverse-no-convencional-por-miguel-angel-rodriguez-mackay-opinion-noticia/>

Salmón, E. (2012). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. IDEHPUCP.

Sánchez, D. (2022). *Xenofobia y refugiados caras de una misma moneda en el conflicto ruso-ucraniano*. Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales.

Szpak, A. (2017). Legal classification of the armed conflict in Ukraine in light of international humanitarian law. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 5(3), 261-280. DOI:
10.1556/2052.2017.58.3.2



LA PAZ Y LA ESTABILIDAD NUCLEAR

PEACE AND NUCLEAR STABILITY

Roberto Vizcardo Benavides

instituto.marin@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN

ORCID 0002-6463-6695

Postdoctorado en el Tecnología y Seguridad Integral por el CAEN. Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Ricardo Palma-Lima. Magister en Economía por la Universidad San Martín de Porres-Lima. Coronel del Ejército del Perú. Graduado en Desarrollo y Defensa Nacional por el Centro de Altos Estudios Nacionales - CAEN. Ha realizado estudios en China, Argentina, EE. UU., Corea del Sur y Taiwán. Profesor emérito del CAEN.

Resumen

1945, 6 y 9 de agosto. Esos días quedaron marcados para siempre en la historia de la humanidad. Las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki fueron blancos de sendos bombardeos utilizando la bomba atómica, el arma letal más poderosa que el ser humano haya conocido; el primer ataque fue lanzado sobre Hiroshima desde un avión bombardero Boeing B-29 de la Fuerza Aérea de EE. UU, —Enola Gay era la inscripción impresa en el fuselaje—, una sola bomba ocasionó la destrucción de la ciudad arrasándola por completo; tres días después seguiría la misma suerte la cercana ciudad de Nagasaki. El resultado fue aterrador, ambas explosiones causaron más de 160 000 muertos, mayoritariamente civiles entre hombres, mujeres y niños. El impacto psicológico y el trauma social sufrido por estas ciudades perdura hasta hoy. Significó, además, la total derrota del Imperio Japonés y el fin de la II Guerra Mundial (IIGM). A poco más de 77 años desde aquellos aciagos días, nunca más se ha vuelto a usar la bomba atómica sobre objetivos o poblaciones como se hizo en Japón ni se ha repetido una conflagración mundial de las características de la IIGM.

Palabras clave: bomba atómica, Hiroshima, Nagasaki.

Abstract

1945, August 6 and 9. Those days were marked forever in the history of mankind. The Japanese cities of Hiroshima and Nagasaki were bombed using the atomic bomb, the most powerful lethal weapon known to man; the first attack was launched on Hiroshima from a US Air Force Boeing B-29 bomber plane —Enola Gay was the inscription printed on the fuselage—, a single bomb caused the destruction of the city, razing it completely; three days later the nearby city of Nagasaki would follow the same fate. The result was terrifying, both explosions caused more than 160 000 deaths, mostly civilians, men, women and children. The psychological impact and social trauma suffered by these cities continues to this day. It also meant the total defeat of the Japanese Empire and the end of World War II (IIGM). A little more than 77 years after those fateful days, the atomic bomb has never been used again on targets or populations as it was done in Japan. Nor has there been a repetition of a world conflagration of the characteristics of WWII.

Keywords: atomic bomb, Hiroshima, Nagasaki.

Introducción

El dramático final de la IIGM se produjo como consecuencia de la explosión de la bomba atómica, el arma más poderosa y letal jamás inventada por el hombre, sobre dos ciudades japonesas. Ese día también marcó el advenimiento de la paz; ciertamente, una paz conseguida a costa de entre cincuenta a sesenta millones de personas fallecidas, contabilizadas según cálculos aproximados.

Hiroshima y Nagasaki quedaron como símbolos de la destrucción masiva que el hombre puede infligir al adversario con un arma tan poderosa como la que se inventó en los laboratorios de Nuevo México, Estados Unidos de Norteamérica. Las «cartas de presentación» fueron los espeluznantes efectos destructivos, en términos de vidas humanas e infraestructura, sufridos por las poblaciones japonesas de Hiroshima (6 de agosto de 1945) y Nagasaki (9 de agosto de 1945), ciudades elegidas por el destino y castigadas cruelmente debido a la negativa del emperador

Hirohito a rendirse, como ya lo había hecho su aliado alemán Adolph Hitler meses antes, el 7 y 9 de mayo.

Figura 1

Nube de hongo sobre Hiroshima



Nota. Nube de hongo sobre Hiroshima tras la explosión de la bomba Little Boy lanzada desde el bombardero estadounidense B-29 «Enola Grey», perteneciente al Escuadrón de Bombardeo 393d, piloteado y comandado por el coronel Paul Tibbets. Recuperado de 509th Operations Group.

Desde entonces, el mundo quedó notificado por los Estados Unidos —el único poseedor hasta ese momento de una bomba nuclear y líder del grupo de países vencedores de la IIGM (EE. UU., URSS, China, Reino Unido y Francia)—, que se estaban sentando (o imponiendo) las bases para la convivencia internacional pacífica y la reconfiguración geopolítica que surgiría a partir de entonces.

Con ese propósito, los EE. UU. propusieron la creación de una serie de organismos globales, tales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), que reemplazaba a la inoperante Sociedad de Naciones; el Fondo Monetario Internacional (FMI); el Banco Mundial (BM); y el

Acuerdo General sobre Aranceles (GATT), en lo que se dio en llamar la imposición del nuevo orden internacional contemporáneo.

Del otro lado del pacífico, la euforia del triunfo gracias al artefacto nuclear llevó a crear conciencia, principalmente entre los vencedores, del valor estratégico de su posesión y al mismo tiempo la firme voluntad de restringirla a un exclusivo, y a la vez excluyente, *club nuclear*, conformado precisamente por los países que se hicieron de la victoria en este conflicto global.

Así, acceder lo más rápido posible a los secretos de la bomba atómica se convirtió casi en una obsesión tanto para los miembros del club que aún no contaban con una (URSS, China, Reino Unido, Francia) como para aquellos países que por diversas razones económicas, geopolíticas o de seguridad nacional, vieron en el artefacto nuclear la oportunidad estratégica disuasiva y el arma de la definición frente al adversario. Claro ejemplo de ello constituye el Estado de Israel que desde el mismo momento de su fundación en mayo de 1948, bajo la conducción del primer ministro Ben Gurión, se empezaron a delinear las estrategias y medios para crear su propia bomba atómica con el fin de asegurarse que nunca tendrían la necesidad de negociar en inferioridad de condiciones.

Del Proyecto Manhattan al Club Nuclear

El desarrollo del *Proyecto Manhattan* se dio bajo circunstancias multifactoriales que impulsaron a los EE. UU. a tomar la iniciativa en la apuesta por el arma atómica; este fue oficialmente creado por el Presidente Roosevelt el 9 de octubre de 1941 gracias a la famosa carta escrita por Leo Scilárd (físico judío-húngaro-estadounidense), firmada y enviada el 2 de agosto de 1939 por Albert Einstein a Franklin D. Roosevelt, donde instaba al presidente norteamericano a emprender un programa para la creación de una bomba atómica, ante la alta probabilidad de que un artefacto nuclear construido por la Alemania nazi en el *Programa Uranio* que se estaba llevando a cabo al mismo tiempo se adelantara a los EE. UU.

La comunidad científica de entonces conformada por las mentes más brillantes en física provenía de Europa y de Norteamérica (alemanes, húngaros, italianos, británicos, estadounidenses y canadienses); un número importante de ellos con raíces judías habían emigrado a Estados Unidos huyendo del nazismo y el fascismo. Algunos de los connotados científicos, muchos de ellos ganadores del Premio Nobel, fueron: Enrico Fermi (físico italiano, creador del primer reactor

atómico), Niels Bohr (Físico nuclear nacido en Dinamarca, teórico de la fisión nuclear a partir del Uranio 235, isótopo del Uranio), Edward Teller (Físico nuclear nacido en Hungría, de familia judía emigrante a EE. UU. huyendo de los nazis y nacionalizado americano en 1941), Emilio Segré (Físico nuclear nacido en Italia, judío sefardí, que en 1939 junto con su compatriota Carlo Perrier descubrió el Tecnecio, elemento 43 de la Tabla), y Luis Walter Álvarez (físico estadounidense de origen español), entre muchos otros.

Es así que una vez radicado el proyecto Manhattan en los Álamos, Nuevo México, el grupo de científicos, investigadores, militares y personal de apoyo (trece mil en total, de los cuales cinco mil eran científicos) liderados por el Físico Nuclear Robert Oppenheimer (hijo de inmigrantes alemanes, nacido en Nueva York, discípulo de Rutherford en Cambridge y graduado con PhD en Alemania en 1929) comenzó la carrera contra el tiempo para montar, además del Laboratorio de Los Álamos, una veintena de usinas dedicadas exclusivamente al proyecto, tanto dentro de EE. UU. como en Canadá, con el objetivo de lograr la construcción del arma atómica. Cabe señalar que la participación de Einstein en el proyecto se circunscribió al envío de la carta a Roosevelt; posteriormente, él mismo comentaría: *debería quemarme los dedos con los que escribí la carta a Roosevelt*, probablemente expresando un sentimiento de culpabilidad.

El 16 de julio de 1945, en el desierto de Alamogordo, Nuevo México, EEUU, el “Proyecto Manhattan” logra el objetivo para el cual había sido creado al detonar la primera bomba nuclear de la historia de la humanidad, bautizada como la prueba “Trinity”. Había transcurrido 2 años, 3 meses y 16 días de trabajo arduo hasta ponerla a punto. Luego seguirían la producción de las siguientes dos bombas: Little Boy (Hiroshima) y Fat Man (Nagasaki).

Figura 2

Little Boy la bomba atómica lanzada sobre Hiroshima



Nota. Recuperada de ArteHistoria.

Sobre este punto de la historia conviene tratar de dilucidar el pensamiento que embargaba antes, durante y después de la primera detonación de la bomba nuclear, al equipo de Oppenheimer. Está claro que el equipo científico temía que un artefacto nuclear a disposición de los nazis significaría una hecatombe para la humanidad. Respecto a la confidencialidad del programa, el ilustre físico Niels Bohr, integrante del proyecto, se oponía al secretismo del mismo y preconizaba la transparencia. Albert Einstein, por su parte, consideraba que la bomba atómica debería ser usada como arma de disuasión, especialmente después de evidenciar su poder destructivo en la prueba *Trinity* en Alamo Gordo.

A propósito de ello, en junio de 2019 la casa de subastas americana Heritage Auctions, presentó una grabación inédita ocurrida en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Princeton en 1951; el audio reproduce la voz de Albert Einstein comentando sobre la bomba atómica lo siguiente: *me arrepiento mucho... creo que fue una gran desgracia... a diferencia de Truman, Roosevelt no la habría usado si hubiera sobrevivido....* Cabe mencionar que a la súbita muerte de Roosevelt el 12 de abril de 1945, le sucedió Harry S. Truman en la presidencia de los Estados Unidos. Es conocido, también, otro segmento de la misma conversación, esta vez Einstein expresa su opinión respecto a la URSS y la bomba atómica (el 29 de agosto de 1949 la URSS se convirtió oficialmente en la segunda nación atómica): *es mejor para el bienestar mundial que los rusos también la tengan...*

Figura 3

Paul Tibbets, piloto del Enola Gay

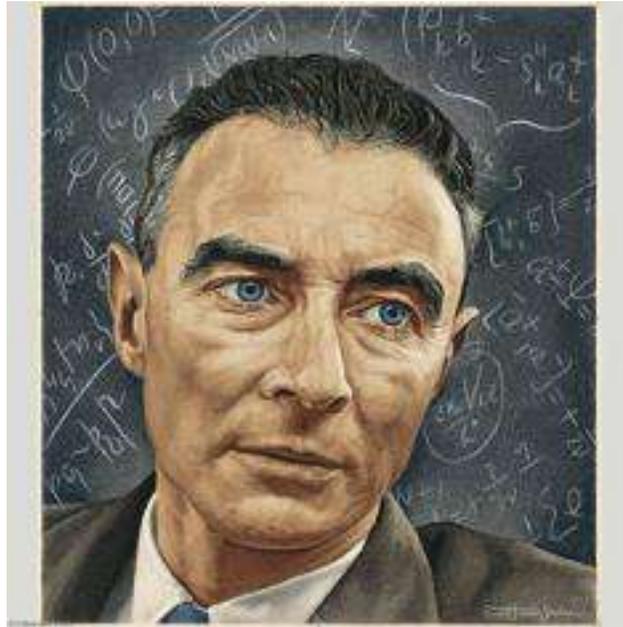


Nota. Tomado de El País.

Por otra parte, es también ilustrativo el sentimiento que posteriormente pesó sobre Robert Oppenheimer, quien renunció al proyecto poco después de la primera prueba; en una entrevista recordó que mientras miraba el hongo de la primera detonación en Alamogordo, le vino a la mente una frase de la *Baghavat Gita* (el texto sagrado hindú clásico, dentro de los más importantes del mundo): *yo traigo la muerte y la destrucción de los mundos*. Esta carga pesaría sobre sus hombros toda su vida.

Figura 4

Robert J. Oppenheimer



Nota. Recuperado de Qprradio.

Cuatro años después, en agosto de 1949, la URSS hizo estallar su primer artefacto nuclear denominado RDS-1, muy probablemente gracias a la colaboración de un joven científico norteamericano integrante del Proyecto Manhattan, captado por la inteligencia soviética; posteriormente, en octubre de 1952, Reino Unido realizaría su primera prueba; años más tarde, en febrero de 1960, Francia comunicó a la comunidad internacional el éxito de su primera prueba nuclear; mientras que en octubre de 1964, China hace lo propio. De esta manera, el exclusivo club nuclear quedó conformado por estas cinco potencias.

Evidentemente, la posesión del arma nuclear otorga un posicionamiento estratégico global a estos países, de ahí nació la necesidad imperiosa de sus gobiernos de limitar el acceso o uso a otros Estados; de hecho, EE. UU., la URSS, China, Francia y Reino Unido conformaron el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y se constituyeron como miembros permanentes. Algunos años después, luego de largas negociaciones que empezaron en el año 1962, el 12 de junio de 1968 se firmó el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), posteriormente ratificado en 1995; con ello, se pretendió institucionalizar la exclusividad de la posesión de la bomba atómica,

una especie de oligopolio en manos del club nuclear, para regular todos sus alcances, no solo en materia de defensa, sino también en otras aplicaciones en los diversos campos de la ciencia.

Sin embargo, debido a que el conocimiento no tiene límites, así como a que la naturaleza humana es, *per se*, conflictiva, otros Estados ajenos al club nuclear comenzaron a realizar sus propias investigaciones, metodologías y desarrollos, fundamentalmente en secreto, para lograr dominar el ciclo atómico, no obstante, las limitaciones impuestas por el TNP. Es el caso de Israel que, como se ha dicho, atesoraba el sueño de poseer la bomba atómica. Los esfuerzos realizados desde los primeros años de la fundación del Estado judío, incluyendo oscuros métodos utilizados por la inteligencia israelí, finalmente cristalizaron sus aspiraciones en 1967 con la construcción de un artefacto nuclear prototipo.

Otro caso representa la India, que luego de un proceso relativamente corto que empezó en 1974 con el programa denominado *Buda sonriente*, en 1986 se declaró formalmente como potencia nuclear, hecho que contribuyó aún más a quebrantar la aparente exclusividad del club nuclear en medio de una abierta conflagración armada con el vecino Pakistán por la cuestión de Cachemira.

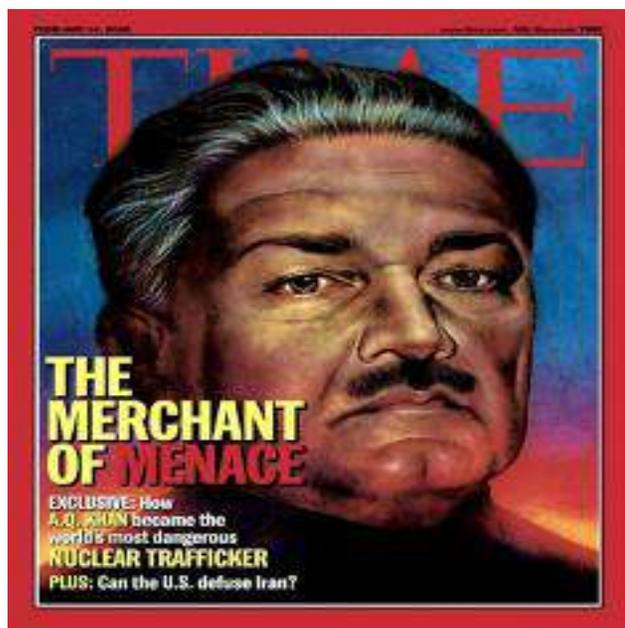
Por su parte, Pakistán, que en diciembre de 1971 había firmado la rendición ante India luego de una prolongada guerra que finalmente terminó con la secesión e independencia de Bangladesh (respaldado por la India), otrora parte de Pakistan, en 1972 resolvió iniciar un programa atómico con el propósito de contrapesar a su vecino. El entonces presidente pakistaní, Zulfikar Ali Bhutto, propuso a India en varias oportunidades firmar un tratado TNP para el sudeste asiático, pero fue rechazado por el gobierno de la primera ministra Indira Ghandi, lo cual validó su estrategia para la continuidad de su propio proceso encaminado a conseguir el arma atómica.

De esta manera, el 28 de mayo de 1998, Pakistán irrumpe en el escenario mundial haciendo detonar su primer artefacto nuclear de 40 kilotones de potencia en las instalaciones subterráneas de la localidad de Chagai (Beluchistan). El proyecto se había iniciado el 24 de enero de 1972, el científico Abdul Qadeer Khan había creado la primera bomba atómica del mundo islámico.

De hecho, la aparente estabilidad nuclear internacional quedaba resquebrajada, esta vez a causa de dos países ancestralmente enfrentados y ajenos al TNP. Sin embargo, desde entonces el fantasma de la guerra entre ambos estados se fue disipando paulatinamente y hoy existe un equilibrio nuclear en el área.

Figura 5

Abdul Qadeer Khan, el padre de la bomba atómica de Pakistán



Nota. Recuperado del Time Magazine.

Esta historia conforma una saga, no por increíble que parezca, sino por la dimensión del acto. A comienzos del año 2004, una noticia estremeció al mundo: en una confesión televisada, el científico Abdul Qadeer Khan, reconocido como *el padre de la bomba atómica de Pakistán*, declaró haber vendido los planos secretos del programa nuclear de su país a gobiernos extranjeros, específicamente a Corea del Norte, Irán y Libia. Ante la evidencia, el gobierno de Pakistán tuvo que admitir los hechos, con lo cual se confirmaba lo que ya era un secreto a voces desde hacía unos años, pues los servicios de inteligencia occidentales tenían informaciones al respecto. Drásticamente Qadeer pasó del estatus de héroe nacional a villano, fue arrestado, encarcelado y posteriormente puesto bajo detención domiciliaria hasta el 2009. Luego se dedicó a predicar la paz, hasta su fallecimiento en octubre del 2021 a causa de la COVID-19.

No obstante, tal confirmación del suministro de los secretos nucleares de Pakistán a otros Estados no quedó como un hecho anecdótico, pues las implicancias en el contexto regional asiático y el mundo occidental en general pusieron en entredicho los esfuerzos del club nuclear y de la ONU para controlar el desarrollo de capacidades atómicas de países con historial de conflictos o

pretensiones hegemónicas regionales o globales, o, peor aún, con posiciones fundamentalistas y radicales. En otros términos, se estaba poniendo en peligro la «estabilidad nuclear», lo cual constituiría una señal de peligro, contraria a la política global de no proliferación nuclear.

La realidad es que, con excepción de Libia cuyo régimen de 40 años terminó con la muerte de Gadafi en el 2011 luego de sucesos violentos, los otros beneficiarios de la transferencia del conocimiento nuclear que graciosamente les hizo Abdul Qadeer Khan, es decir, Corea del Norte e Irán, sí lograron avances significativos en sus respectivos programas nucleares, al punto de que el primero de los nombrados ha realizado detonaciones nucleares y ahora experimenta con misiles para amenazar la paz en la región del sudeste asiático; por otro lado, Irán también estuvo a punto de alcanzar su objetivo hasta que a última hora sufrió ciertos reveses que ocasionaron retrasos en su programa y finalmente fue obligado a pactar un acuerdo con occidente, liderado por EE. UU., para suspender su proyecto. Ciertamente, la amenaza nuclear iraní supondría un alto riesgo para medio oriente, incluyendo Israel.

Tabla 1

Arsenal atómico global

País	Número de ojivas nucleares activas
Corea del Norte	60
Israel	90
India	156
Pakistán	165
Reino Unido	225
China	350
Francia	290
Estados Unidos	5 550
Rusia	6 255

Nota. Tomado de SIPIRI.



El Tema Nuclear en Latinoamérica

En el ámbito latinoamericano, en la década de los setenta, época en que la mayoría de los países de la región estaban bajo la conducción de gobiernos militares, las inquietudes por acceder al dominio del ciclo nuclear (fundamentalmente el enriquecimiento del Uranio y el procesamiento posterior del Plutonio, materia prima para fabricar un artefacto nuclear) estuvieron dentro de las prioridades nacionales de Brasil y Argentina. Este último país venía desarrollando un programa sólido con asistencia canadiense, en medio de una política internacional de imposición de estrictos controles de no proliferación, para evitar mayores desarrollos que pudiesen resultar en un uso inapropiado de la energía nuclear, mejor dicho, evitar su uso bélico. Poco después, Argentina se convertiría en el primer país emergente latinoamericano en acceder al dominio de la tecnología con fines pacíficos. Años más tarde, se posicionó como importante proveedor mundial de tecnología y usinas nucleares para la generación de energía e investigación. Si tuvo planes para el uso bélico de la tecnología nuclear es algo incierto, pues los gobiernos democráticos argentinos que siguieron a la conducción militar del país y la presión norteamericana hicieron que se abandonara cualquier emprendimiento con ese sentido.

El caso de Brasil es también relevante. Un país con pretensiones hegemónicas en Iberoamérica no podía quedar a la zaga en la carrera. Así que, en 1956 crea la Comisión Nacional de Energía Nuclear e inicia un programa de colaboración con Estados Unidos, de hecho, los dos primeros reactores nucleares fueron adquiridos de la empresa norteamericana Westinghouse, mismos que sirvieron para la construcción de igual número de centrales nucleares (Angra 1 y 2). Esta colaboración duraría hasta 1961. Luego vendría la cooperación francesa y alemana que a la postre sería vital para los fines brasileños, al punto de que el tercer reactor fue construido casi exclusivamente con tecnología propia.

En su momento se habló de una supuesta rivalidad argentino-brasileña por la carrera nuclear. Independientemente de si el aserto tenía fundamento o no, lo cierto es que ambas naciones conformaron una plataforma común para hacer frente a las presiones y restricciones de las potencias nucleares y su pretendida monopolización de la tecnología y ciencia nuclear e intercambiaron información y experiencia científica. Finalmente, los supuestos programas



nucleares con fines bélicos quedaron de lado, orientando la investigación y desarrollo nuclear hacia la generación de energía, usos medicinales y otras aplicaciones científicas.

Con respecto a otros países de la región, a fines de la década de los 60 y los 70's, se crearon instituciones gubernamentales en el campo de la energía nuclear en Chile, Colombia, Perú, Uruguay. Cabe destacar que en nuestro caso el Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN), opera un reactor de potencia 10Mw, suministrado llave en mano por Argentina e inaugurado en 1988. Actualmente produce una variedad de radioisótopos de uso medicinal e industrial. Por cierto, Latinoamérica es una región libre de artefactos atómicos.

Conclusiones

Queda claro que la creación del arma nuclear tuvo la virtud de detener abruptamente la segunda conflagración mundial. No obstante, despertó al mismo tiempo aquella desmesurada obsesión por limitar el acceso al conocimiento científico nuclear a aquellas potencias con peso político, económico y militar, bajo el supuesto de mantener una paz controlada con base en la disuasión nuclear.

Para el control de esta *pax nuclear*, en 1968 se estableció el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) que entre otros aspectos estipula que aquellas potencias poseedoras de la tecnología y que hubiesen explotado un artefacto antes del 1° de enero de 1967, se comprometen a no difundir ni transferir a ninguna otra nación el conocimiento y la tecnología que ya poseían. Al mismo tiempo, las naciones no poseedoras se comprometen a desarrollar el conocimiento científico nuclear sólo para fines pacíficos, bajo la supervisión del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) con sede en Viena, Austria.

El mundo afortunadamente no ha vuelto a ver ataques nucleares como los sufridos por Hiroshima y Nagasaki, lo que podría hacer pensar que sirvieron de dura lección para la humanidad. Tampoco se ha producido lo que se llamaría una IIIGM que, de suceder, arrasaría con el globo terrestre.



No obstante, siempre está latente la posibilidad de que algún líder o grupo fundamentalista o radical intente quebrar la estabilidad nuclear y amenazar la paz. Es más, tras la disolución de la Unión Soviética, grupos terroristas intentaron negociar armas atómicas provenientes de los arsenales atómicos del extinto estado comunista, afortunadamente hoy bajo control.

La Organización de Naciones Unidas, su Consejo de Seguridad, el Organismo Internacional de Energía Atómica y los líderes mundiales, tienen la delicada responsabilidad de garantizar el uso seguro y pacífico de la tecnología nuclear, hoy más que nunca.

Referencias

Hiroshima and Nagasaki Bombing – Facts about the Atomic Bomb. (2018).

Hiroshimacommittee.org

Chaudhri, M. A. (2006). Pakistan's Nuclear History: Separating Myth from Reality. *Defence Journal*.

SIPRI. Informe 2021. Estocolmo. Suecia.

Slessor, J. (1956). The Great Deterrent and its Limitations. *Bulletin of the Atomic Scientist*, 140-146.

Thurlow, S. (2017). *Discurso por el Premio Nobel de la Paz a ICAN (International Campaign to Abolish nuclear weapons)*. The Nobel Foundation.

SOBREPASAR EL IDEAL DE NACION PARA CONSTRUIR UN ESTADO PERUANO ENFOCADO EN EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

SURPASS THE IDEAL OF A NATION TO BUILD A PERUVIAN STATE FOCUSED
ON THE PRINCIPLE OF SOLIDARITY

Carlos González Palacios

instituto.marin@caen.edu.pe

Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN

ORCID 0001-6218-9687

Doctor en Derecho por la Universidad de París Nanterre (Francia). Magister en derecho público por la Universidad de Evry-val-d’Essonne (Francia) y máster *Summa cum laude* en derechos humanos y educación para la paz por la Universidad Nacional de Costa Rica. Es licenciado en Derecho por la Universidad de Nantes (Francia). Se ha desempeñado como docente en derecho público de la Universidad de Paris-Nanterre, e investigador del CREDOF (Centro de Investigación y Estudios sobre Derechos Fundamentales). Actualmente es profesor de la Universidad ESAN y asesor del Centro de Altos Estudios Nacionales.

Resumen

La Nación es un término abstracto obsoleto para determinar la cohesión de la sociedad pluricultural del país. Por ello, se debe plantear una definición que abarque el ejercicio de los derechos de forma general y sin excepciones. En este caso, con el objetivo de establecer una unión social como proyecto duradero, es posible determinar a la ciudadanía como un término jurídico eficaz y neutral para generar conexión entre los diversos dialectos, costumbres, idiomas, entre otros; teniendo como principal característica el *sine qua non* para constituir un marco de solidaridad a escala estatal, sin desconocer las múltiples tradiciones al interior del Estado.

Palabras clave: Estado-nación, solidaridad, fraternidad, unidad nacional.

Abstract

The Nation is an obsolete abstract term to determine the cohesion of the country's multicultural society. Therefore, a definition that encompasses the exercise of rights in a general way and without exceptions should be proposed. In this case, with the objective of establishing a social union as a lasting project, it is possible to determine citizenship as an effective and neutral legal term to generate connection between the diverse dialects, customs, languages, among others; having as main characteristic the sine qua non to constitute a framework of solidarity at state level, without ignoring the multiple traditions within the State.

Keywords: Nation-state, solidarity, fraternity, national unity.

Introducción

Rousseau observaba que el contrato social es ciertamente una cuestión de libertades, pero que es también una cuestión de igualdad. En ese sentido, sostenía que «la condición [*del contrato social*] es igual para todos, y la condición siendo igual para todos, nadie tiene interés en rendirla onerosa hacia los demás» (Rousseau, 2001, p. 61). A partir de lo anterior, se trata entonces de un pacto entre personas iguales en derechos, puesto que existe una consideración mutua entre ellos, todos formando parte de un grupo de iguales asimilados a una fraternidad. Dicho eso, en el grupo, se asimila la noción de fraternidad ya que ninguno puede aspirar a ser padre o hijo del otro, a ser más o ser menos que el otro, sino que todos poseen derechos a escala colateral, a imagen de hermanos que reconocen su igualdad frente a la ley familiar.

La fraternidad, como lazo que une a semejantes²⁶ (Borgetto, 1993, p. 3), enlaza a las personas en función de elementos de identidad común y es solo cuando esta identidad común es determinada que empiezan a formarse derechos y deberes entre los que se reconocen entre sí. Esto

²⁶ Al inicio de su tesis de doctorado, el jurista francés Michel Borgetto define la noción de fraternidad retomando diversas fuentes que la designan como un lazo de unión entre hermanos o entre semejantes quienes sin ser de mismos padres se dan recíprocamente la calidad de hermanos. Michel Borgetto.

quiere decir que, a imagen y semejanza de dos hermanos que se identifican a través de una historia y/o origen común, los miembros de una sociedad se identifican por elementos de pertenencia compartida; y únicamente cuando el reconocimiento es mutuo se forma una comunidad con un sistema de derechos entre los cuales figuran los derechos sociales. Por tal razón, más que un concepto místico y gaseoso, la fraternidad constituye el zócalo conceptual sobre el cual se construye una sociedad «social», regida por un derecho común y responsabilidades sociales para con los más frágiles. En efecto, cuando se hace alusión al lazo que une, la alteridad inherente al sentimiento de fraternidad supone que el lazo social no existe únicamente en circunstancias de salud, de abundancia material y de juventud, sino también en la enfermedad, la pobreza y la tercera edad. En suma, la fraternidad supone un doble reconocimiento, primero de derechos entre iguales y luego de mecanismos para impedir la exclusión del miembro de la sociedad que se encuentra en estado de vulnerabilidad.

Como sostiene la investigadora francesa Claudine Haroche, la fraternidad crea entonces un sentido cívico que obliga a los miembros de la sociedad a respetar las normas definidas en común, pero, sobre todo, a tener un deber de reciprocidad social (Haroche, 1992, p. 24), lo cual conlleva al nacimiento de la solidaridad. Así, según el jurista y profesor de la Universidad Panthéon-Assas Jacques Chevallier, la solidaridad se presenta como un elemento de interdependencia constitutiva del campo de «lo social». En ese sentido, Chevallier (1992) destaca que «no hay sociedad, y más generalmente no hay grupo social concebible sin conciencia de pertenencia [*al mismo tiempo*] sin sobrepasar los particularismos individuales; la solidaridad no es más que el otro nombre de la sociabilidad [...] activa y positiva» (p. 111).

El caso francés interesa mucho a nuestra reflexión puesto que, en comparación con América andina, se puede observar que existe una fuerte identidad colectiva alimentada por un patriotismo tácito fundado en los valores de la República. Influenciada por esta corriente de valores, durante la Revolución francesa, se organizan la administración, el derecho y la sociedad contemporáneos. Así, cuando las cuestiones ligadas a la pobreza fueron tratadas desde 1790 en los foros políticos, ciertamente los derechos sociales no aparecieron, pero sí se organizó un aparato de socorro social. Dicha situación se distingue mucho de la del Perú independiente, en donde la diseminación étnica y cultural dentro de fronteras nuevas impidió toda construcción de una

identidad colectiva y en consecuencia todo sentimiento de fraternidad. Por ello, aunque los discursos de unidad y el sentimiento patriótico independentista hayan sido fuertes, como lo enuncia el investigador peruano Julio Cotler (1978, p. 18), la falta de identidad colectiva puso en mala postura al sentimiento de solidaridad nacional entre los grupos étnicos y las clases sociales. A partir de esta lectura de la realidad histórica, se entiende que, si es difícil pensar en la aplicación efectiva del derecho en una sociedad fragmentada y sin fraternidad, entonces será aún más difícil ver prosperar los derechos de los más vulnerables sin la existencia de una verdadera cohesión de los grupos sociales que interactúan al interior del Estado.

Sin Unión no Hay Solidaridad Efectiva

No es entonces en vano si, en Francia, la solidaridad (como variante o componente de la noción de fraternidad (Borgetto, 1993, p. 11)) se convirtió de forma temprana en el concepto fundamental para reivindicar la justicia social y la búsqueda de un reequilibrio subyacente a la igualdad en derechos entre los más afortunados y los más humildes (Pontier, 1983, p. 899), después de los excesos del liberalismo económico del siglo XIX en Europa. Dicho lo anterior, en el caso peruano, se incluye la noción de solidaridad en la Constitución Política desde el año 1920²⁷ y posteriormente en 1979 se le confiere a la «solidaridad humana» el carácter de cimiento del orden social²⁸, desapareciendo finalmente esta referencia en la Constitución de 1993 todavía vigente.

Sin alejarse del Perú, pero en otro contexto, el caso de Venezuela tiene un interés particular en este estudio, puesto que revela que el derecho de esta región transpone realidades que son distintas a las europeas. En efecto, en dicho país de América andina parece haberse realizado progresos importantes a nivel constitucional en cuanto a derechos sociales²⁹; no obstante, llama la

²⁷ «El Estado fomentará las instituciones de previsión y de solidaridad social [...] que tengan por objeto mejorar las condiciones de las clases populares» (Constitución para la República del Perú, 1920, art. 56).

²⁸ «[...] el ordenamiento social se cimenta en el bien común y la solidaridad humana.» (Preámbulo de la Constitución Política del Perú, 1979, apartado n°5).

²⁹ «[...] el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática [...] en un Estado de justicia [...] que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad [...]» (Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

atención que la norma magna venezolana descargue una parte importante de su responsabilidad social en los hombros de las familias. Así, es curioso observar que la familia sea reconocida por la Constitución como elemento esencial de apoyo al rol social del Estado³⁰, ya que esto puede suponer que el Estado tiene un rol social secundario frente al de las familias. Aquella situación se distingue de la europea en donde una visión de este tipo es inconcebible debido a que es el Estado quien, por medio de la Nación, tiene la carga de la responsabilidad social. No obstante, para que un europeo pueda comprender la postura venezolana, es necesario entender que esta Constitución no hace más que transponer la realidad operativa de la solidaridad familiar presente culturalmente en América andina desde la era precolonial. Así, cuando en Francia y en Europa se asiste al desarrollo de una solidaridad nacional, que reposa sobre los derechos recíprocos de un conglomerado social denominado Nación (Pontier, 2013, p. 1100) aparecido de forma muy temprana en su historia republicana, en Venezuela, como en el Perú y en toda América andina, la solidaridad se estructura más desde la célula familiar y comunitaria (Cotler, 1970, p. 60) que desde la Nación. Ello se explica por el hecho de que las pequeñas estructuras se han consolidado histórica y culturalmente de mejor forma que la Nación que parece ser aún una estructura en devenir (Salazar Bondy, 1967). En ese contexto, sería difícil que el sistema jurídico de los Estados andinos ignore el hecho de que la estructura familiar esté hoy más desarrollada que la estructura nacional en materia de solidaridades y de reciprocidad social.

Venezuela no comete este error, que consistiría en ignorar o suprimir a las estructuras solidarias intermedias; todo lo contrario, va a construir el rol social del Estado al mismo tiempo que se reconoce el papel hoy fundamental y desarrollado de las estructuras familiares en cuanto a solidaridad. Por ello, el ejemplo nos ha servido entonces para observar las distintas realidades de solidaridad en América andina y Europa, al mismo tiempo que hemos descubierto que existen diferentes escalafones organizacionales de la solidaridad.

³⁰ «El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común [...]» (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, art. 75); «El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, creará oportunidades [para los jóvenes]» (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, art. 79).

Por un lado, la reciprocidad en la estructura intermedia, a imagen de la familia o la comunidad de vecinos, se concibe como un tipo de corporación consuetudinaria, propia de estructuras sociales tradicionales que persisten en la tradición cultural de ciertos grupos que se organizan de esta forma para beneficio de los miembros del grupo. Si nos centramos en Latinoamérica, esta organización es común, por ejemplo, entre los indígenas³¹, pero también entre los latinoamericanos no indígenas que se desarrollan en un contexto cultural heredero de una tradición solidaria.

Por otro lado, la reciprocidad en la estructura nacional nos envía al universalismo de derechos desde el punto de vista ideal del Estado, pero en realidad se trata de una megacorporación en la cual la pertenencia al grupo nacional define a quien se le aplican o no los derechos y quien participa en los mecanismos de reciprocidad. A pesar del espejismo de universalidad, el funcionamiento bajo criterios estrictos de solidaridad exclusivamente nacional es doblemente problemático puesto que, primero, para realizar la distinción entre quien pertenece al grupo nacional y quien no pertenece a dicho grupo, existen elementos tanto complejos como poco objetivos que definen claramente los límites de lo que se entiende por «nacional» y de quiénes la componen; segundo, y de forma concomitante con el primer punto, establecer esta distinción sería peligroso en el caso de que la subjetividad de los criterios que definen a la Nación tengan por consecuencia permitir la existencia de esquemas de exclusión de personas del grupo nacional, privándolas de derechos asimilados a esta pertenencia. Ello supone que definir los derechos a partir de la pertenencia a la Nación abre potenciales caminos para organizar una exclusión social arbitraria.

³¹ «Se sabe que cuando un indígena ofrece hospitalidad u otras riquezas a sus parientes, a sus aliados e, incluso, a extranjeros, no lo hace para obtener una compensación inmediata o simultánea de estos bienes por otros, sino que, por el contrario, por el don gratuito de esas riquezas espera sellar una relación de alianza, de solidaridad, si es posible de unidad colectiva. En general, la distribución gratuita de la riqueza va del centro a la periferia: afecta, en principio, a la familia nuclear y, una vez satisfechas sus necesidades de consumo, se dirige a los parientes más próximos, luego a los más lejanos, a los vecinos, a los aliados, hasta los extranjeros.» (Dominique, 1980).

La Nación Como Marco de Ejercicio de Derechos y Reciprocidades

Es necesario recordar que la Nación es una creación jurídica *propiamente imaginaria* (Degregori, 2003, p. 3), que adviene como una necesidad política e institucional, puesto que permite pensar al pueblo como un grupo humano ficticiamente unido, coherente y aspirando a un futuro común (Nay, 2011, p. 353) bajo las mismas leyes, bajo los mismos principios y, por ende, también bajo un mismo sistema de solidaridad. Por esta razón, la existencia de la Nación no es *per se* negativa. Debido al motivo mencionado, el teórico revolucionario francés Conde Sieyès veía la Nación como una colectividad de individuos libres e iguales, titulares y productores del derecho, y titulares de derechos (Brunet, 2004). Así, subrayando la libertad y la igualdad, Sieyès incide por un lado en la libre adhesión del individuo a la colectividad y, por otro lado, en la no distinción entre ciudadanos, fundada en el estado de igualdad jurídica de todos los miembros de la colectividad nacional. La visión de Sieyès resulta aquí interesante, ya que impulsa a que el Estado contemporáneo asiente la existencia de una sociedad con derechos recíprocos, lo cual conlleva a que exista un marco prometedor para la existencia de mecanismos solidarios a escala estatal. Sin embargo, cabe anotar que la Nación imaginada por Sieyès no la constituye cualquiera, lo cual quiere decir que incluso para él la Nación es grupo dentro de la humanidad. Además, a diferencia de concepciones autoritarias enfocadas en una sola etnia nacional, la Nación que Sieyès tiene en mente trata de un grupo abierto siempre y cuando los candidatos adhieran libre y durablemente a ella.

Ello significa que el Conde Sièyes y sus pares del siglo de las Luces no creían que la Nación existía por exclusión étnica, sino más bien todo lo contrario; es decir, por inclusión a nivel de valores. En primer lugar, su concepción de la Nación no se funda sobre criterios obscuramente abstractos que cierran las puertas de acceso a todo aquel que sea distinto por su procedencia étnica o su práctica cultural, sino que se funda sobre un compartir de valores comunes³² que hacen que el grupo sea abierto a todo aquel que esté dispuesto a aceptar duraderamente dichos valores que

³² La libertad, la igualdad y la fraternidad constituyen en Francia los principios y valores esenciales de la Republica en virtud de los cuales fue creada la Carta de derechos y deberes del ciudadano francés. Consúltese en ese sentido el artículo 21-24 del Código Civil francés.

son las cláusulas del contrato social. En segundo lugar, los derechos que crean los revolucionarios franceses de 1789 son ciertamente derechos para los ciudadanos franceses (dentro de una ciudadanía que no está cerrada) pero también y sobre todo se declaran derechos a vocación humanista, es decir, universales³³, lo cual significa que muchos de estos derechos se confieren sobrepasando las consideraciones de pertenencia nacional, como lo demuestra el derecho a la vida, por ejemplo.

La doctrina francesa admite de forma muy recurrente y concordante que la Nación es única, lo cual se contrasta con la doctrina peruana de las ciencias sociales que enuncia que la Nación peruana llegó a construirse (Bondy, 1967, p. 336). No obstante, pese a las diferencias, cabe recalcar que en ambos casos las Constituciones Políticas indican que la Nación es la fuente del poder estatal. Por ello, vale interrogarse sobre la posibilidad de que la Nación constituya el marco de ejercicio de los derechos y sobre la factibilidad de que sirva de trampolín orgánico para rendir operativo al derecho.

La Nación francesa parece ser más que una entidad artificial fruto de una ficción jurídica; en realidad, esta se ha desarrollado gracias a un proceso constructivista llegando al resultado de un grupo unido por valores comunes que evocan preceptos de ciudadanía y República, mas no unido por un ideal cultural uniforme y estático. Ello significa que los valores comunes prevalecen en la definición que los franceses tienen de su Nación, siendo, según el profesor Weil, cuatro sus pilares: el principio de igualdad, la memoria positiva de la Revolución de 1789, el componente del idioma francés y la laicidad (Weil, 2010, pp. 10-11).

En el caso de los Estados andinos, la construcción nacional es diferente. En cada uno de estos países no encontramos uno, sino múltiples pueblos que ciertamente interactuaron antes de verse más o menos federados por estructuras precolombinas (siendo el imperio incaico el ejemplo emblemático). A esto le sigue un periodo sumamente estudiado de colonización española con una duración de aproximadamente cuatro siglos durante el cual se operó una mutación forzada de las distintas estructuras organizacionales hacia un sistema de dominación occidental (Matos, 1970,

³³ Recordemos aquí que el preámbulo y el artículo 1ro de la Declaración de los derechos del Hombre y del ciudadano concebidos durante la Revolución, el 26 de agosto de 1789, confieren derechos a los ciudadanos, pero también a los Hombres por el hecho de haber nacido humanos.

p. 8) en donde la organización social y administrativa europea fue transpuesta y aplicada de forma obligatoria a los indígenas conquistados. De tal forma que la ancestral reciprocidad social del *ayllu* fue puesta de lado. Sin embargo, durante los cuatros siglos tuvo tiempo de aparecer una población fruto del mestizaje, con diversas fidelidades y anclajes sociales, resultando en América andina un verdadero crisol insertado en un contexto socialmente caótico en vísperas de las independencias a inicios del siglo XIX. En ese sentido, parece entonces normal que, en este momento histórico, más que una unidad social, nos encontremos con múltiples sociedades aisladas al interior de cada Estado. Como bien lo explica el profesor de la Universidad de Chile Gilberto Aranda Bustamante, en 1821 el Perú nacía como República, a imagen de otros nacimientos en Latinoamérica, sin representar las identidades de la gran mayoría de la población (Aranda, 2009, p. 81). Por lo cual los sentimientos de fraternidad y de solidaridad colectiva aparecen como imaginarios a escala estatal, y el concepto importado de Nación como jurídicamente existente, pero difícilmente efectivo.

En comparación con estos hechos, durante el período revolucionario francés se observa que la Nación se construye rápidamente a partir del patriotismo de este hecho histórico, reforzado por la aparición de las Repúblicas que se constituyen como el núcleo de creación y de ejercicio de los derechos ciudadanos y más tarde de la solidaridad nacional. Por otro lado, durante el período de emancipación andino, las independencias y las Repúblicas declaraban la existencia de una Nación³⁴, aun cuando su puesta en marcha nunca fue efectiva. Ello constituyó un problema serio para ejercer y obtener derechos desde un marco nacional que resulta siendo irreal. De aquí que, no existiendo lo nacional, la solidaridad nacional tampoco puede existir.

Es decir, se admite que la Nación, como grupo unitario, constituye el módulo central e irremplazable de planificación y de concretización de lo que se planifica y al mismo tiempo se reconoce que este tipo de entidad aún no existe en algunos Estados latinoamericanos, como lo afirma una extensa lista de académicos en relación con el caso peruano³⁵ (Salazar Bondy, 1967, p.

³⁴ Por ejemplo, el primer texto constitucional peruano dice: “Todas las provincias del Perú, reunidas en un solo cuerpo forman la Nación Peruana”: art. 1º, Constitución Política del Perú, 11 de noviembre de 1823.

³⁵ «[En el Perú] los elementos de nacionalidad en elaboración no han llegado a fundirse ni a soldarse. La densa capa indígena es casi totalmente extranjera al proceso de formación de la peruanidad» (Mariategui, 1995, p. 106); En la época del gobierno nacionalista de Juan Velasco Alvarado en el Perú, este llega a

332). Es lo que revela el profesor Jorge Bravo Bresani (1970, p. 105), quien asimila la estructura social del Perú a la de un archipiélago, es decir, una diversidad de pueblos que tienen poca conexión para estar ligados entre ellos. Este archipiélago social, que se constituye en el Perú, contiene dinamismos y solidaridades diversos, sin formar necesariamente un dinamismo de conjunto capaz de elevar el nivel de vida del colectivo global. En ese sentido, el filósofo Augusto Salazar Bondy (1967, p. 121) observa que la sociedad peruana carece de una norma fundamental que, según él, sería el principio integrador gracias al cual los particularismos cederían frente a la unidad. Todo ello teniendo una consecuencia directa en desmedro de los derechos sociales, ya que, a falta de una entidad social fruto de la unidad jurídica y sociológica, queda sin poderse construir el marco de producción y de ejercicio de la solidaridad a escala nacional-estatal. De ello resulta el poco y tardío desarrollo de los derechos sociales a razón de su impopularidad entre miembros de un colectivo no fraterno, es decir, de un colectivo desunido. Y es que entre la población peruana los sentimientos de fraternidad y de *unión entre iguales* no atañen la escala estatal, lo cual es una situación muy distinta a la de los Estados-nación. Por este hecho el marco de ejercicio de las solidaridades en el Perú y en América andina sigue siendo el de estructuras intermedias (como la familia o la comunidad) donde los sentimientos de unión y fraternidad existen y son más fuertes.

Más Allá De La Nación: La Ciudadanía Como Nuevo Marco Jurídico Para el Ejercicio de los Derechos Sociales

Algunos pueblos del Perú parecen haber funcionado como naciones durante siglos, por cuanto poseen un mismo marco jurídico consuetudinario y una cosmovisión propia. Sin embargo, luego de la conquista española y un arraigo occidental y republicano de tan solo doscientos años, es difícil admitir que se haya podido construir una macro nación peruana que absorbió y eliminó a las anteriores construcciones nacionales. Por lo cual parece ser más factible que se admita la existencia de naciones distintas al mismo tiempo que se reconocen dentro de una unidad jurídica,

admitir que su país no tiene la capacidad estratégica de un Estado-nación para escapar a los lazos de la subordinación a factores exógenos. Sobre este punto consúltese el análisis. Ceresole, «El nacionalismo militar latinoamericano» in Beltrán, V.R., *El papel político de la Fuerzas Armadas en América latina* (Caracas: Monte Ávila Editores, 1970), 237.

llamada Estado, donde subyacen algunos grandes valores compartidos como el respeto a la soberanía nacional o el arraigo a las libertades públicas. Esto conlleva a que dentro del Estado se deje libertad al desarrollo de las diferencias culturales que se ejercen en los distintos pueblos del Perú, al mismo tiempo que se aprovechan oportunamente las voluntades de construir una unión social peruana dentro del marco jurídico de la ciudadanía.

En ese sentido, la noción de ciudadanía presenta una doble ventaja con respecto a la nación: en primer lugar, la ciudadanía refiere a una entidad menos abstracta puesto que posee una definición jurídica clara (ser detentor de los derechos ciudadanos), mientras que la nación posee una definición subjetiva, compleja y es considerada como una ficción jurídica inubicable e intangible factualmente. De ello se desprende, en segundo lugar, por tener un carácter estrictamente jurídico, la ciudadanía es más neutral que la nación. Así, un individuo forma parte de la ciudadanía por vía de una decisión administrativa frente a la situación de derecho del interesado, ya sea por nacimiento o naturalización. En cambio, en el caso de la pertenencia a la nación, el individuo debe coincidir ciertamente con un aspecto jurídico de nacionalidad, pero, en la práctica, resulta que su pertenencia está supeditada también a un componente cultural.

Frente a una multitud de diferentes grupos de personas que componen el Perú (cultural y socialmente), la formación de una *unión social* peruana, como estructura que rinda efectivos los derechos para todos los ciudadanos, fue entendida como una necesidad para activar la solidaridad a escala estatal. Muy probablemente, las corrientes de pensamiento de Europa influenciaron a los intelectuales republicanos andinos y peruanos al momento de la formación de nuestros Estados, imaginando como sus pares europeos que el modelo estatal adecuado para actuar en las relaciones sociales era el Estado-nación. No obstante, frente al contexto adverso de Estados andinos que engloban en su interior pueblos que funcionan más como un archipiélago que como una unidad fraterna, la construcción de una nación, con todo el trabajo sobre la identidad cultural que ello concierne aparece como una tarea complicada y hasta impertinente. Sin embargo, la necesidad de establecer un proyecto durable de *unión social* sigue siendo la condición *sine qua non* para constituir un marco de ejercicio de derechos y solidaridades a escala estatal. Ello quiere decir que tal vez ya no sea pertinente que el proyecto de *unión social* tenga una meta nacionalista,



fomentando la existencia de una Nación (con todas las consecuencias culturales y de identidad que ello acarrearía).

Referencias

- Aranda, Gilberto.G. (2009). *Mesías andinos. Continuidad y discontinuidad entre Velasco Alvarado, Fujimori y Ollanta Humala*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria., 2009.
- Baudin, Louis. (1962). *El imperio socialista de los Incas*. Paris: Zig-Zag., 1962.
- Boersner, DemetrioD. (1965). *Socialismo y Nacionalismo*. . Caracas: IEP - Universidad Central de Venezuela, 1965..
- Borgetto, MichaelM. (1993). *La notion de fraternité en droit public français, Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*. . Paris: LGDJ., 1993.
- Bravo, JorgeJ. (1970). “Mito y realidad de la oligarquía peruana”. En *El Perú actual*. México: UNAM, 1970.
- Brunet. (2004). *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'Etat*. Bruylant LGDJ.
- Chevallier, JacquesJ. (1992). *La résurgence du thème de la solidarité*. En *La solidarité: un sentiment Républicain?*. Amiens: PUF., 1992.
- Cotler, JulioJ. (1970). “La mecánica de la dominación interna y del cambio social en el Perú”. En *El Perú actual*. México: UNAM, 1970.
- Cotler, JulioJ. (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP, 1978.
- Degregori, CarlosC. (2003). “Perú: identidad, nación y diversidad cultural”. En *Territorio, cultura e historia: materiales para la renovación de la enseñanza sobre la sociedad peruana*. Lima: IEP, 2003.
- Haroche, ClaudineC. (1992). “La compassion comme amour social et politique de l'autre au XVIIIème siècle”. En *La Solidarité: un sentiment Républicain?* Amiens: PUF, 1992..
- Liebner, GerardoG. (1999). *El mito del socialismo indígena. Fuentes y contextos peruanos de Mariátegui*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 1999..



- Mariátegui, José J. (1974) “El problema del indio”. En *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Editorial Amauta, 1974..
- Mariátegui, JoséJ. (1974). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Editorial Amauta, 1974..
- Matos, JoséJ. (1970).“Dominación, desarrollos desiguales y pluralismos en la sociedad y cultura peruanas”. En *El Perú actual*. México: UNAM, 1970.
- Nay, OlivierO. (2011). *Lexique de Science Politique*. Paris: Dalloz., 2011.
- Paris, RobertR. (1966). “José Carlos Mariátegui et le modele du “communisme” inca”. *Annales: econommies sociétés civilisations*, 21(, no. 5), (1966): 1065-1072.
- Pontier, Jean-MarieJ. M. (1983). “De la solidarité nationale”. *Revue du droit public*, (1983): 899 y siguientes.
- Pontier, Jean-MarieJ. M. (2013). “Solidarité nationale et indemnisation”. *Revue du droit public*, no. 5, 5, (2013): 1100.
- Quijano, AnibalA. (1971). *Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú*. Lima: Ediciones Periferia SRL., 1971.
- Robert , P. (s. f.). *Indigénisme et socialisme, ou le désir et le refoule*.
- Rousseau, Jean-JacquesJ. (2001) *Du contrat social*. Paris: Flammarion, 2001..
- Salazar Bondy, AugustoA. (1967). “Historia de las ideas en el Perú contemporáneo”. *El proceso del pensamiento filosófico*, 2, (1967): 336.
- Sen, AmartyaA. (2000). *Repenser l'inégalité*. Paris: Editions du Seuil, 2000.
- Taguieff, P.-A. (1991). *Les théories du nationalisme*. Editions Kimé.
- Temple, DominiqueD. (1980). “El desarrollo en las comunidades indígenas”. *Reciprocité*. http://dominique.temple.free.fr/reciprocite.php?page=reciprocidad_2&id_article=546
1980
- Weil. (2010). *Etre français. Les quatre piliers de la nationalité*. L'Aub



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO



CUADERNO DE ESTRATEGIA Vol. 1



Primera edición digital - noviembre 2022



Av. Alejandro Iglesias S/N
Ref. bajada de agua dulce
Chorrillos

